Skolae
TRAINING

ACTUALITÉS ET PRATIQUES DES MARCHÉS PUBLICS – CONFERENCE DU 5 NOV 2026 - BRUXELLES

Accords-cadres et marchés à bons de commande

Entre flexibilité opérationnelle, pilotage des volumes et vigilance juridique...

RETOURS D’EXPÉRIENCE CROISÉS SUR LES BC ET AC

à partir de l’analyse des besoins d’un pouvoir adjudicateur

1) Leasing de véhicules automobiles

- Marché avec COMMANDES SUCCESSIVES en cours d'exécution
- Location de véhicules de fonction
- Evolution des caractéristiques techniques des véhicules
- Certains termes fixes (assurance, pneumatiques, véhicule de remplacement)
- Critères d'attribution :
  - Loyer mensuel,
  - KM en+
  - KM en -
- Remise en concurrence du « loyer / KM / durée location» à chaque commande, auprès de plusieurs sociétés de leasing, pour rentrer dans le budget (Tous les termes ne sont pas fixés).

2) Travaux de rénovation intérieure logements inoccupés

- Marché avec COMMANDES SUCCESSIVES en cours d’exécution
- Métré récapitulatif avec postes des travaux connus
- Un seul entrepreneur
- Commandes, au jour le jour, par le fonctionnaire dirigeant
- Sur base des PU de l’offre, sans renégociation
- Etat des lieux avant travaux et contrôle après travaux pour les QP

Marchés publics à bons de commande et accords-cadres

Quelques rappels historiques

Le marché public à bons de commande ou marché-stock

- BC = MP (contrat / onéreux / 1 ou plusieurs PA / 1 ou plusieurs OE / T, F, S)

- MP à bordereau de prix = PU forfaitaires et QP

Pratique administrative

- Définition doctrinale : *« Marché à bordereau, dans lequel les quantités font l’objet de commandes particulières par le fonctionnaire dirigeant, conformément au métré/inventaire »*

- Catalogue de prix unitaires pour des T, F, S à commander pendant une période donnée

- "Marché stock"

Avec quelques références dans la réglementation

Art. 115 et 146 RGE: Commandes partielles

“Si, pour tout ou partie des quantités à fournir, les documents du marché prévoient une ou plusieurs commandes partielles, l'exécution du marché est subordonnée à la notification de chacune de ces commandes.

L'exécution du marché est également subordonnée à la notification d'une commande si l'adjudicateur s'est réservé dans les documents du marché le droit d'adapter les commandes à ses besoins par la mention dans l'inventaire d'un poste à bordereau de prix.”

Ou dans les circulaires

Circulaire du 29 janvier 2014 relative à l'engagement des contrats et marchés publics pluriannuels

Quid des marchés à bordereau de prix sans seuil minimum et maximum.

Il s'agit d'un marché public qui concerne des prestation d'un usage courant pour lesquelles le métré récapitulatif (travaux) ou l'inventaire (fournitures ou services) se limite à fixer les prix unitaires; l'obligation d' exécuter une prestation ou d' effectuer une fourniture résultant pour l'adjudicataire de l'émission par le pouvoir adjudicateur de ***bons de commande successifs*** *au fur et à mesure des besoins de celui-ci. Dans ce cas, ces marchés ne comportant pas d'engagement juridique ferme de dépense et leur attribution n'entraînant donc pas de consommation de crédits d'engagement, le montant ferme à engager correspond au montant total de chaque bons de commande qui constitue un marché distinct. Cela découle de l'application de la règle générale pour les marchés publics à bordereau de prix.*

Exemples de marché à bons de commande

- Maintenance des véhicules (entretien/réparation)
- Location de véhicules utilitaires
- Achat de mobilier et de sièges de bureau
- Déménagements de locataires
- Travaux de rénovation de toitures de logements occupés du District Nord et Ouest du patrimoine
- Travaux de fermeture RF. Il comprend l'enlèvement des portes d'entrées des logements et des accès aux caves non-RF et le remplacement de celles-ci par des portes EI 30 ainsi que la pose de cloisons RF et la fermeture RF de dalles.
- Achat de matériel électrique pour la maintenance des immeubles
- Gestion des déchets (Containers/traitement)
- Achat de revêtements de sol souple hétérogène à base de polychlorure de vinyle sur support de polyester

Apparition de l'accord-cadre

Mécanisme européen:

- D'abord en secteurs spéciaux: directive du 17 septembre 1990 relative aux procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (90/531/CEE)
- Extension aux secteurs classiques: Directive 2004/18/CE
- ≠ marché public mais un cadre permettant la passation de MP subséquents
- Uniformiser les pratiques des Etats membres en matière de MP à bons de commande

Introduit en droit belge:

- dans les secteurs spéciaux: Loi du 24/12/1993
- Extension aux secteurs classiques: Loi du 15/06/2006

Qu'est-ce qu'un accord-cadre ?

Définition

Art. 2,35° LMP: « *accord entre un ou plusieurs adjudicateurs et un ou plusieurs opérateurs économiques ayant pour objet d'établir les termes régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées* »

UN CADRE

Fixant les termes régissant l'attribution de marchés subséquents pendant une durée donnée

+

UN / DES MARCHE(S) SUBSEQUENT(S)

Attribués suivant des règles assouplies

Exemples d’accords-cadres

- Leasing opérationnel (location long terme sans option d’achat) de véhicules de fonction (Multi-opérateurs avec remise en concurrence).
- Travaux de rénovation en gros oeuvre intérieur de logements occupés
- Entretien des espaces verts
- Gardiennage
- Conception impression et livraison du magazine des locataires et du rapport de gestion (MP conjoint)
- Désignation d’un géomètre
- Entretien et maintenance des blocs d’éclairages de secours dans les parties communes de bâtiments

Comment choisir en pratique?

Accord-cadre?

LEASING

Bons de commande ?

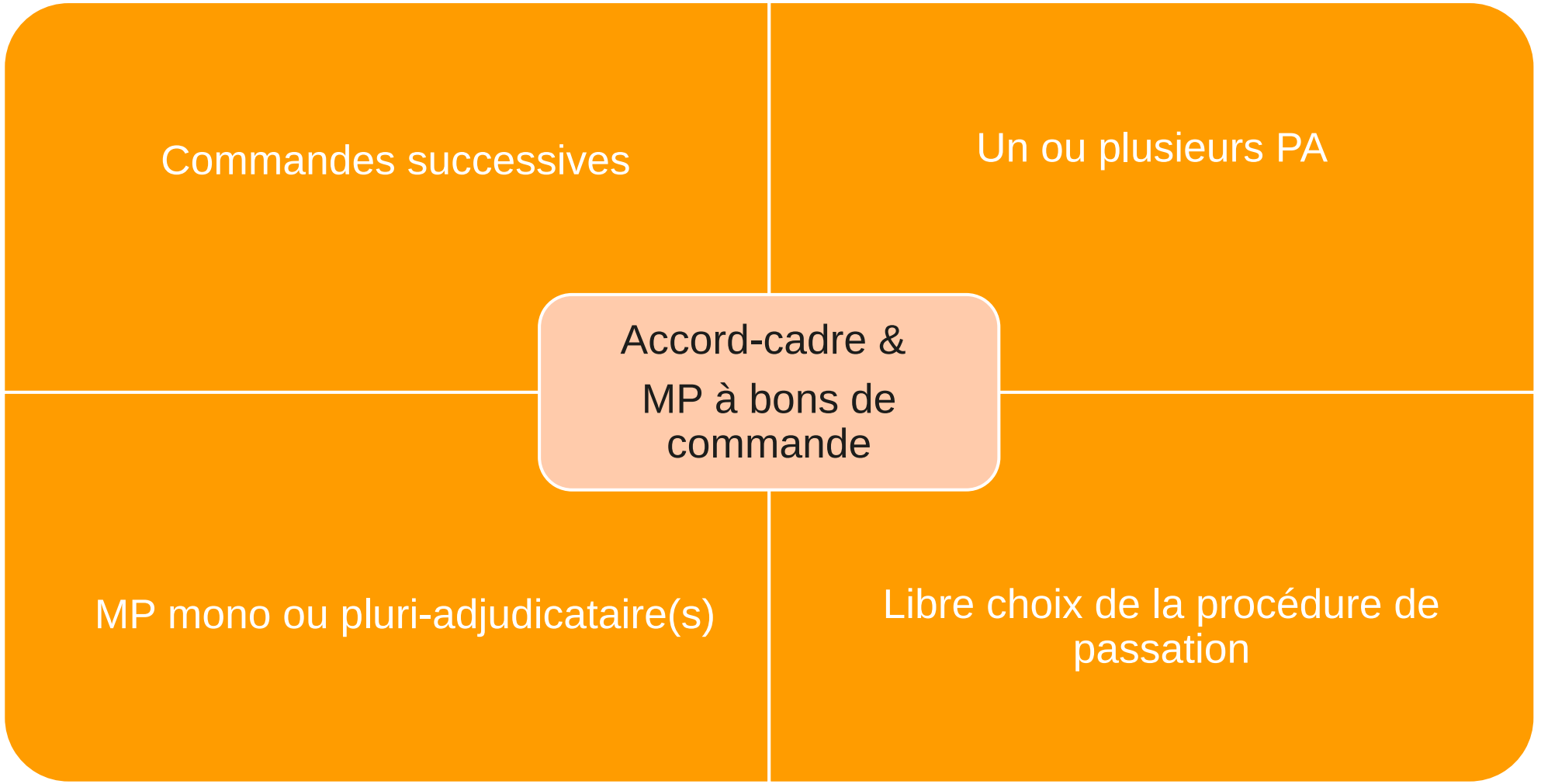


Accord-cadre?

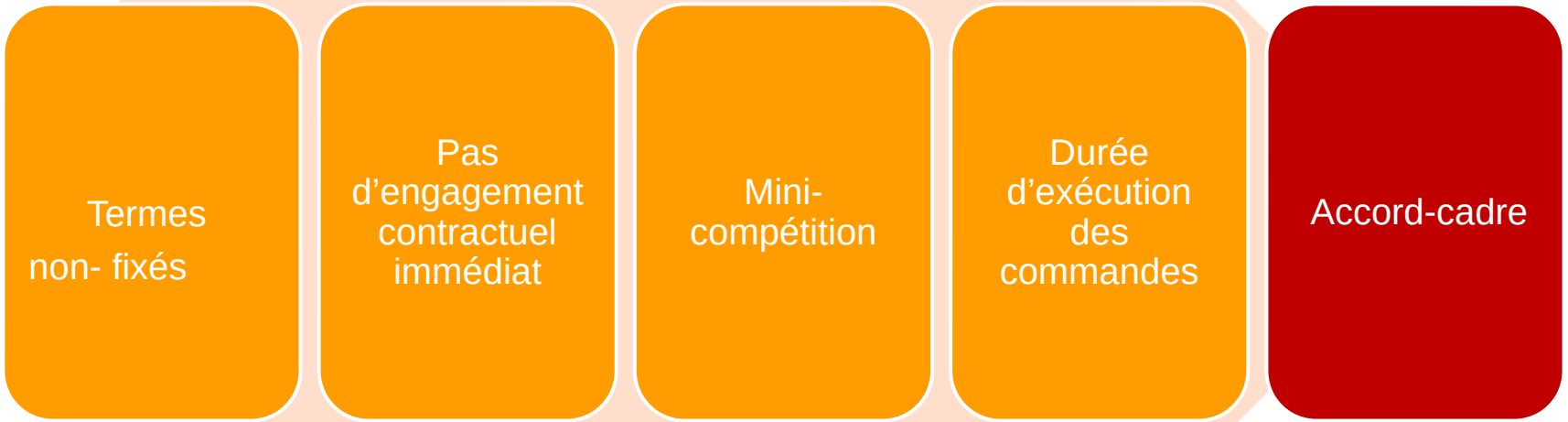
RENOVATION

Bons de commande ?

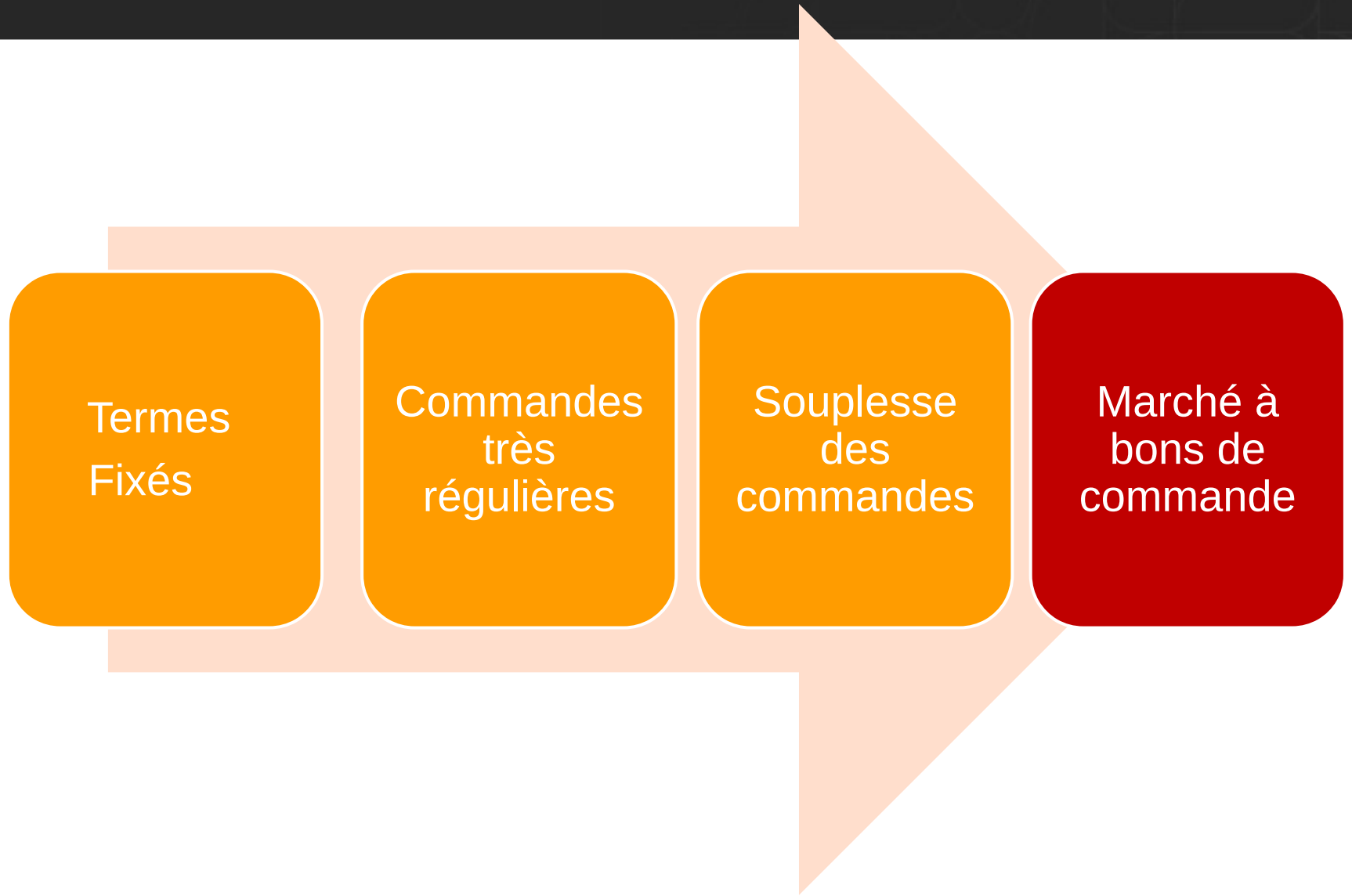
Eléments non-déterminants



Leasing de véhicules automobiles



Travaux de rénovation intérieure



Que choisir ?

	Marché à bons de commande	Accord-cadre
FACILITÉ DE DÉCISION	1 seule décision de l'OA à l'attribution du MP	1 décision de l'OA à l'attribution de l'AC et 1 décision pour chaque MS
Tempérament		Délégation de pouvoir au F.D.
ENGAGEMENT CONTRACTUEL IMMÉDIAT?	Pas de garantie sur les Q commandées mais RGE + exécution de bonne foi + « culpa in contrahendo » si estimation erronée?	Aucune de garantie de commande / pas de droit d'exclusivité
TOUT EST DÉFINI AU DÉPART?	Obligatoire	Facultatif, sans modification substantielle des termes fixés
Tempérament	Modification contractuelle	Modification contractuelle
REMISE EN CONCURRENCE	Interdite	Autorisée (idéal si fortes variations de prix dans le temps)
DURÉE	4 ans	4+4 ans
VALEUR/QUANTITES MAX DÉFINIE	Perméabilité jurisprudentielle	Art. 7 §5 AR passation + jurisprudence

Que choisir ?

	Marché à bons de commande	Accord-cadre
CAPACITE FINANCIERE (CHIFFRE D'AFFAIRES)	Proportionnée à la valeur estimée	Proportionnée à la valeur des MS concomitants si mini-compétition
AGRÉATION D'ENTREPRENEUR	Proportionnée à la valeur totale du marché	Proportionnée à la valeur des MP subséquents (MP subséquent estimé le plus élevé) Effet utile: « *contrôler si l'on peut raisonnablement considérer que l'attributaire de l'accord-cadre disposera de l'agréation requise lors de l'attribution des marchés particuliers » (C.E. n°248.043 du 13/07/2020 , TECNOFLEX)*
CRITERES D'ATTRIBUTION	Fixés	Peuvent différer si mini-compétition
RECOURS	Contre l'attribution BC	✓ Contre l'attribution AC et MS (CE, n°210.561 du 20/01/2011 VENTURIS)
TUTELLE	Pas sur les commandes	Sur l'AC (voire les MS)

Que choisir ?

	Marché à bons de commande	Accord-cadre
SOUPLESSE POUR LES OE DANS L'EXÉCUTION	RGE	RGE avec régime de dérogation assoupli
Tempérament	Dérogation au RGE	
CAUTIONNEMENT	Oui mais souple	Oui mais encore plus souple (valeur MS ou max 3% de l'AC)
RÉVISION DES PRIX	Oui, depuis le début	Application à l'AC - Limitation possible pour les MS si le CSC le prévoit

Modèles d’attribution des marchés subséquents

Secteurs classiques

	Toutes les conditions AC sont fixées		Toutes les conditions ne sont pas fixées
Mono-attributaire	Attribution directe dans les limites des conditions de l’AC (commande simple, aucun changement possible)		Attribution dans les limites des conditions de l’AC sans modification substantielle + possibilité de faire compléter l’offre
Pluri-attributaires	Attribution sans remise en concurrence, selon les conditions AC et règles de répartition prévues (égalité, cascade,...)	Attribution hybride avec et sans remise en concurrence, selon critères objectifs de l’AC et les conditions de l’AC (mini-compétition)	Remise en concurrence entre les opérateurs (mini-compétition)

MINI-COMPETITION (secteurs classiques)

- Procédure sui generis – pas d'avis
- Mise en concurrence « basée » sur les mêmes conditions AC
  - précisées si nécessaire
  - complétées par d'autres conditions énoncées dans l'AC

- Consultation écrite des OE
- Délai de soumission suffisant
- Exigence du DUME (si UE) et re-vérification des ME et SQ (devant être mis à jour)
- Offres écrites par moyens électroniques (mais pas nécessairement via www.publicprocurement.be)
- Attribution à meilleure offre « sur base » des critères d'attribution AC (sauf MP faible montant)
- Critères d'attribution AC et MP subséquent peuvent différer (mais doivent être énoncés dans l'AC)
- Obligation de contrôle des prix (C.E. n°257.697 du 20 octobre 2023, BIZLINER)
- Pas de standstill – pas d'avis d'attribution

Perméabilité entre les deux concepts

J’ai fixé la valeur maximale des commandes pour les deux marchés.

Est-ce correct?

Exemple: estimation des valeurs estimées et max dans l'AC de leasing automobile

Véhicules	Budget interne mensuel indexé à la date de lancement AC en HTVA	Durée de location (48 mois à 60 mois)	Total estimé	Valeur maximale de commande
1	1250 €	60	75.000 €	
2	1150 €	60	69.000 €	
3	1150 €	60	69.000 €	
4	1150 €	60	69.000 €	
5	1150 €	60	69.000 €	
6	950 €	60	57.000 €	
7	950 €	60	57.000 €	
8	950 €	60	57.000 €	
9	950 €	60	57.000 €	
10	950 €	60	57.000 €	
		TOTAL	636.000 €	700.000 €

Exemple: estimation des valeurs estimées et max dans le MP à BC « travaux d'aménagement »

Postes	Référence	Description	Type	U	Q	PU HTVA	Total	TVA %
78	51.11.1a.01	Cloisons creuses - panneaux à base de plâtre	QP	m²	50	75,00 €	3.750,00 €	6 %
79	51.54.1a.01	Enduit à base de plâtre sur mur 15 mm	QP	m²	6250	18,00 €	112.500,00 €	6 %
80	51.54.3a.01	Enduit à base de plâtre - enduit pell. - mur 2 mm	QP	m²	40000	14,75 €	590.000,00 €	6 %
81	51.55.1a.01	Enduit au ciment - cimentage hydrofuge 15 mm	QP	m²	50	34,00 €	1.700,00 €	6 %
82	51.61.1a.01	Carrelage mural	QP	m²	200	54,07 €	10.814,00 €	6 %
83	51.69.1a.01	Revêtements muraux en panneau synthétique - crédences	QP	m²	1	36,63 €	36,63 €	6 %
84	51.89.1a.01	Enduit de rénovation sur parois	QP	m²	6250	18,23 €	113.937,50 €	6 %
85	51.89.1b.01	Traitement des fissures	QP	m	200	12,54 €	2.508,00 €	6 %
86	52.41.2a	Isolation en panneaux - laine minérale (MW)	QP	m²	1200	32,54 €	39.048,00 €	6 %
87	52.43.1a	Isolation à projeter polyuréthane (PUR)	QP	m²	300	21,78 €	6.534,00 €	6 %

- + de 200 postes au montant total estimé de 7.726.793,55 € HTVA
- Valeur max : 9.250.000,00 € HTVA

Quantité ou valeur maximale des AC

- ✓ Obligation de spécifier la quantité ou valeur maximale de l'AC dans les documents de marché:

  - CJUE, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust et Coopservice du 19 décembre 2018, C-216/17:

    « – un pouvoir adjudicateur peut agir pour son propre compte et pour celui d'autres pouvoirs adjudicateurs clairement désignés qui ne sont pas directement parties à un accord-cadre, dès lors que les exigences de publicité et de sécurité juridique et, partant, de transparence sont respectées et,

    – il est exclu que les pouvoirs adjudicateurs non-signataires de cet accord-cadre ne déterminent pas le volume (NDR: maximal) des prestations qui pourra être requis lorsqu'ils concluront des marchés en exécution de celui-ci ou qu'ils le déterminent par référence à leurs besoins ordinaires, sous peine de méconnaître les principes de transparence et d'égalité de traitement des opérateurs économiques intéressés à la conclusion dudit accord-cadre. » (point 70)

    Cfr également C.E. n°262.266 du 5 février 2025, VIVISOL B et l'obligation de tenir compte des volumes maxima de tous les PA, même ceux qui ne se sont pas engagés à passer commande.

  - CJUE, Simonsen & Weel A/S / Region Nordjylland og Region Syddanmark du 17 juin 2021 , C-23/20

    *« l'article 49 de la directive 2014/24, les points 7 et 8 ainsi que le point 10, sous a), de la partie C de l'annexe V de cette directive, lus en combinaison avec l'article 33 de ladite directive et les principes d'égalité de traitement et de transparence énoncés à l'article 18, paragraphe 1, de cette dernière, doivent être interprétés en ce sens que **l'avis de marché doit indiquer la quantité et/ou la valeur estimée ainsi qu'une quantité et/ou une valeur maximale des produits à fournir en vertu d'un accord-cadre et qu'une fois que cette limite aura été atteinte, ledit accord-cadre aura épuisé ses effets**. »*

Quantité ou valeur maximale des AC

- ✓ Interprétation des art. 5, §5 et 49 + annexe V, partie C, points 7/8/10 de la Directive 2014/24
- ✓ Respect du principe de transparence et égalité de traitement
- ✓ Epuisement des effets de l'AC lorsque la Q ou V max est atteinte

Confirmé par la Commission des MP: https://bosa.belgium.be/sites/default/files/documents/pv1402_20211025_avis_accords_cadres_fr.pdf

Quantité ou valeur maximale des AC

C.E. n°256.111 du 22 mars 2023,EQUANS SERVICES :

"L'annonce de la valeur estimée d'un accord-cadre revêt une importance particulière en raison de ce qu'il relève du mécanisme de l'accord-cadre que la conclusion de celui-ci aura pour effet de restreindre la concurrence dans l'attribution des marchés subséquents, s'inscrivant dans le cadre de son exécution. Cette annonce dans l'avis de marché répond à des préoccupations qui se déduisent des principes de concurrence et d'égalité d'accès des soumissionnaires à la commande publique : elle permet, d'une part, de fixer la valeur maximale au-delà de laquelle l'accord-cadre prendra fin et, d'autre part, de s'assurer – au regard de cette valeur maximale – de la validité des engagements pris en amont par les soumissionnaires."

Obligation de transparence

Avis de marché doit indiquer :

- une quantité et/ou une valeur estimée

  C.E. n°262.266 du 5 février 2025, VIVISOL B: pas d'illégalité si précisé dans le CSC mais pas dans l'avis et pas d'illégalité si la Q MAX est précisée sans QP

- une quantité et/ou une valeur maximale

➢ Lorsque limite atteinte, AC cesse de produire ses effets

Quantité ou valeur maximale des AC

MAIS

- ✓ N’empêche pas d’exécuter à terme les MP subséquents en cours de commande

- ✓ N’empêche pas une éventuelle modification non-substantielle de l’AC:

C.J.U.E., arrêt n° C-274/21, C-275/21 du 14 juillet 2022, EPIC Financial Consulting Ges.m.b.H.

Qualification d'un marché à bons de commande en AC?

➢ **C.E. n°249.203 du 11 décembre 2020, ASSISTANCE ET GESTION ENVIRONNEMENTALE** :

- Pas de remise en concurrence / Termes fixés de manière contraignante

- Bons de commande = actes d'exécution du marché
- MP à bons de commande répond à la définition d'un AC
- Peu importe la dénomination initiale
- MP à bordereau de prix n'empêche pas la requalification en accord-cadre

NB: MP de services passé en centrale d'achats par la RW pour les communes

Qualification d'un marché à bons de commande en AC?

- **<u>C.E. n°252.357 du 8 décembre 2021, NEWIN</u>**

« Le marché de services litigieux ne paraît pas pouvoir être qualifié d'accord-cadre ou de marché à bons de commande. L'exigence de l'indication d'une valeur ou d'une quantité maximale ne semble, dès lors, pas pouvoir être appliquée. »

Qualification d'un marché à bons de commande en AC?

- **<u>C.E. n°256.862 du 20 juin 2023, K BOUVE</u>**

« Il s'ensuit que le marché litigieux n'apparait pas pouvoir être qualifié d'accord-cadre mais bien d'un marché à bordereau de prix. L'exigence de l'indication d'une valeur ou d'une quantité maximale ou présumée ne semble pas s'imposer, faute d'une disposition ou d'un principe imposant une telle exigence quant à ce type de marché. »

Appréciation souple de l’exigence par le CE?

- C.E. n° 253.997 du 14 juin 2022, S.A. ÉCOTERRES c/S.A. SPAQUE *:*

  « Il n’est pas établi que l’exigence de communication d’une quantité ou valeur maximale de l’accord-cadre, même si elle est de nature à assurer le respect des principes de transparence et d’égalité de traitement et à empêcher les atteintes à la concurrence, touche aux fondements juridiques [...] »

- C.E., n°249.203 du 11 décembre 2020, ASSISTANCE ET GESTION ENVIRONNEMENTALE :

  « […] les documents du marché ne renseignent pas le volume et le montant maximaux des prestations couvertes par l’accord-cadre(…), le fait de recourir à un marché à bordereau de prix– dans lesquels les prix unitaires sont forfaitaires– et la mention, pour chaque poste, des quantités présumées ou de sommes à réserver, paraît prima facie suffire.»

- C.E. n°251.293 du 20 juillet 2021, LATTITUDE GEOSYSTEMS:

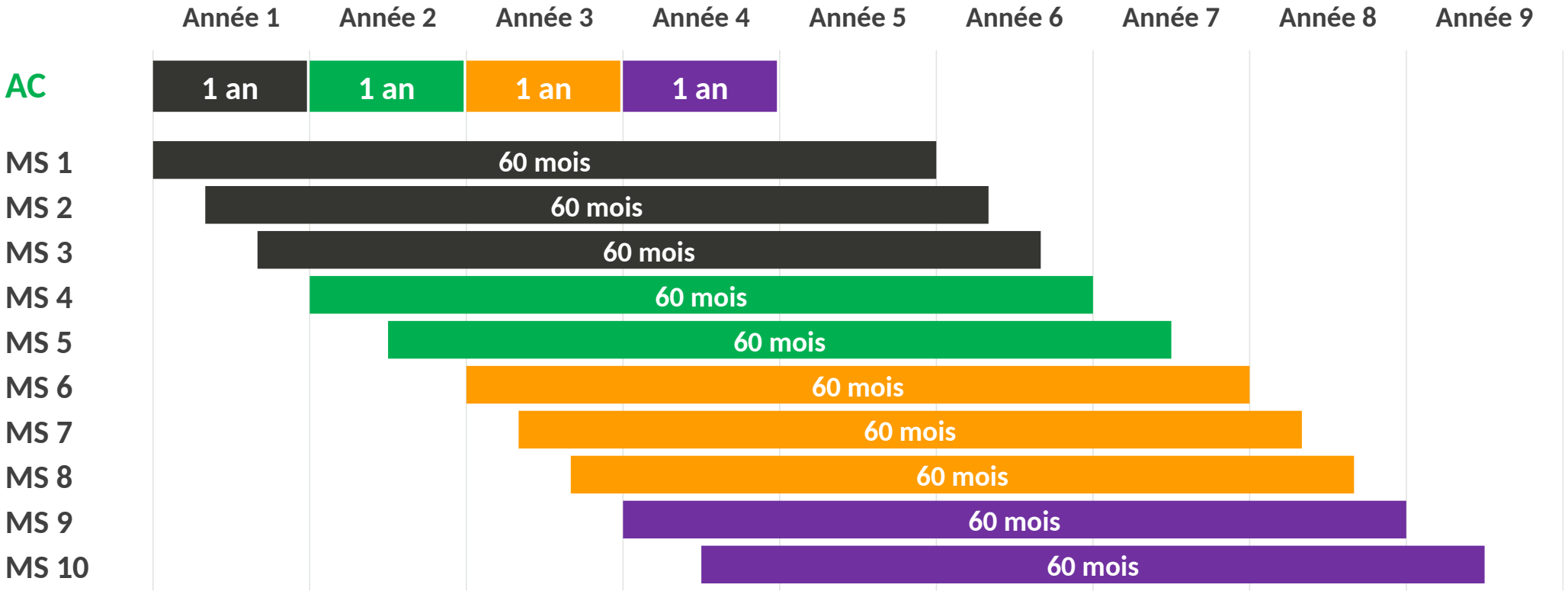
  «Si les documents de marché ne précisent pas le volume maximal des prestations de service qui pourront être commandées sur la base de l’accord-cadre, la partie adverse relève avec raison qu’il s’agit en l’espèce d’un marché à bordereau de prix dont les prix unitaires des différents postes sont forfaitaires et que les quantités présumées sont indiquées dans les documents du marché.

  Les informations portées à la connaissance des soumissionnaires, qui sont spécialisés dans le traitement d’images satellitaires, étaient donc suffisantes pour leur permettre de préparer utilement leurs offres et pour rendre possible leur comparaison.»

Comment s’articulent la durée de l'accord-cadre et celle des marchés subséquents?

En pratique, la durée de l'AC LEASING

- AC de 4 ans
- Durée du MS liée à la durée de location du véhicule (terme non-fixé et négociable)



La règle des 4 ans (secteurs classiques) et 8 ans (secteurs spéciaux)

Principe:

- Durée max AC : 4 ans (secteurs classiques) et 8 ans (secteurs spéciaux)
- Durée max MS: 4 ans (secteurs classiques) et 8 ans (secteurs spéciaux), sauf dérogation

Exception:

- « sauf cas exceptionnels et dûment motivés »
- dans le CSC ou le dossier administratif
- temps nécessaire d'exécution / maintenance / durée de vie utile / formation approfondie /durée d'amortissement

Prolongation de la durée de l’accord-cadre

Exemples:

- AC de 10 ans en raison de l’amortissement de matériel médical (C.E.,n°227.924 du 27/06/2014)
- MS de 5 ans pour leasing d’imprimantes (C.E., n°241.768 du 12/06/2018)
- MS de 6 ans pour fournitures de camions pompier (vu les coûts d’investissement de la construction des camions) (C.E., nr°264.262 du 23/09/2025)

Début et fin des MP subséquents

- Le délai du marché subséquent commence à son attribution
- Attribution possible jusqu'au dernier jour de l'AC
- Exécution possible du MP subséquent après expiration AC

CJUE, arrêt Simonsen & Weel A/S / Region Nordjylland og Region Syddanmark du 17 juin 2021 , C-23/20, pt. 65

Les limites à respecter

- Pas de décalage artificiel du début d'exécution:

  « Il ne faut pas passer un marché subséquent juste avant la fin de l'AC, dont on sait que l'exécution ne commencera que plusieurs mois plus tard. » (Circulaire fédérale 28/06/2022)

- Pas de blocage excessif de la concurrence:

  « Il n'est pas permis, durant la phase finale d'un accord-cadre, de fixer la durée de marchés partiels individuels de telle manière que le jeu de la concurrence se trouve bloqué pendant un délai déraisonnablement long. » (Doctrine)

  □ La Commission européenne a admis qu'**un an de dépassement** après la fin de l'AC était régulier pour des services.

Et si le marché est passé par une centrale d’achats, telle que DOMAXIS?

DOMAXIS

- DOMAXIS est une centrale d’achats constituée par les SLSP
- Passe des marchés de fournitures et services pour les SLSP:
  - Logiciels métiers : fourniture d'un logiciel de gestion et de suivi des marchés publics.
  - Outils RH : Fourniture de dispositifs de pointage et solutions de signature électronique
  - Protection incendie : services d'entretien du matériel de lutte contre l'incendie
  - Caméras de surveillance
  - Ressources Humaines : secrétariat social, services de bureaux d'intérim, de recrutement, d'assessment et d'outplacement.
  - Communication : Recrutement de chargés de communication interne/externe et de relations publiques.
  - Assurances
  - Optimisation des charges sociales.

AC PASSES PAR DOMAXIS

En pratique, DOMAXIS passe des AC:

- Etablis en collaboration avec les SLSP (PA adhérents)
- Mono-attributaires ou pluri-attributaires en cascade ou pluri-attributaires avec mini-compétition
- Précisant le nombre de MS (1 par PA ou plusieurs)
- Précisant la durée des MS
- Combinant la technique du BC dans l’AC/MS

MARCHES PASSES PAR DOMAXIS

DOMAXIS recourt aux AC

<u>Avantages:</u>

- Distinction entre les rôles et responsabilités de chacun
    - Domaxis: AC
    - SLSP: MP subséquent(s)
- Facilités en cas de nombreux PA
    - PA nommés
    - Renvoi à une catégorie donnée de PA dans une zone géographique clairement délimitée (C.E. n°266.210 du 26 mars 2026 PLUXEE)
    - Liste des PA adhérents avec identité précise et date d'adhésion

      C.E. n°249.203 du 11 décembre 2020, ASSISTANCE ET GESTION ENVIRONNEMENTALE: *« Il n'est pas requis que les conventions d'adhésion à la centrale d'achat interviennent avant la conclusion de l'accord-cadre. Il importe seulement de pouvoir identifier les pouvoirs adjudicateurs concernés et vérifier la date à laquelle ils acquièrent le droit de recourir à l'accord-cadre conclu par la centrale d'achat. »*
- Tous les termes ne doivent pas être fixés, même dans un AC mono-attributaire

MARCHES PASSES PAR DOMAXIS

DOMAXIS pourrait-elle passer un MP à bons de commande?

En théorie oui: MP conjoint avec les SLSP mais…:

- Obligation d'identifier précisément tous les PA
- Obligation de distinguer précisément dans le CSC les rôles et responsabilités de chaque PA (absence de solidarité pour l'exécution?)
- Obligation de fixer tous les termes (pas de remise en concurrence)
- Un seul marché conclu, donc quid en cas de défaut d'exécution, retard d'exécution, paiements tardifs, etc?

Merci pour votre attention!

Gauthier ERVYN & Steve COENEN

Avocat **Manager MP**