

Proposition de règlement européen « Public Procurement Act »

Avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

La Commission européenne a publié sa proposition de « Public Procurement Act » le 9 septembre 2026 (COM(2026) 590 final), abrogeant les trois directives existantes pour les remplacer par un règlement unique, directement applicable, couvrant les secteurs classiques, les secteurs spéciaux et les concessions.

Sans avoir pu procéder à une analyse complète de la proposition de texte, l'UVCW souhaite néanmoins déjà mettre en évidence les éléments suivants, pour répondre à la demande d'avis du secrétariat de la Commission des marchés publics.

1. Points problématiques pour les pouvoirs adjudicateurs locaux

1.1. Coûts de mise en œuvre importants et anticipés

L'analyse d'impact de la Commission européenne confirme que la réforme générera des coûts nouveaux substantiels avant que des économies ne se matérialisent, en particulier en matière d'infrastructure numérique, d'interopérabilité, de gestion des données, de suivi (monitoring) et de professionnalisation.

Des aides européennes doivent être prévues pour permettre aux pouvoirs adjudicateurs les moins outillés, singulièrement les pouvoirs locaux, de faire face à ces surcoûts dans un premier temps (v. aussi le point relatif à la professionnalisation).

1.2. Nouvelles obligations et gouvernance européenne renforcée

La proposition introduit des obligations nouvelles significatives et une architecture de gouvernance et de suivi renforcée au niveau de l'UE. L'écosystème numérique, les exigences en matière de données, les pondérations minimales de qualité, les mécanismes de préférence européenne et les nouveaux dispositifs de suivi exigeront une mise en œuvre soigneuse et pourraient générer une charge administrative supplémentaire pour les autorités publiques, en particulier celles disposant d'une capacité administrative limitée.

Les pouvoirs adjudicateurs, singulièrement les pouvoirs locaux, devront être outillés pour y faire face, afin d'alléger le plus possible ces nouvelles charges administratives.

1.3. Une extension majeure des obligations de collecte de données et de reporting

Chaque État membre devra créer ou désigner un « espace national de données sur les marchés publics » (NPPDS) servant de point d'accès national aux informations sur les marchés et leur cycle de vie contractuel. Ce dispositif couvrirait notamment : les procédures et contrats, les participants et sous-traitants, les documents de marché et les offres, les budgets et financements UE, les paiements et la conformité, les objectifs environnementaux, sociaux et d'innovation, la participation des PME, les risques de corruption, de fraude et de collusion, la participation nationale et transfrontalière, l'origine des biens et les bénéficiaires effectifs. Les systèmes nationaux alimenteront un espace de données de l'Union géré par la Commission.

Cela représente une extension significative des exigences de collecte de données et de reporting en matière de marchés publics, certes au niveau de l'Etat pour la création de l'« espace national » (dont le financement devra être assuré sans être reporté sur les pouvoirs adjudicateurs), mais aussi pour tous les pouvoirs adjudicateurs soumis aux obligations de reporting.

1.4. Seuils de publicité : ni relèvement général ni indexation automatique

Les seuils restent liés aux engagements de l'UE au titre de l'AMP de l'OMC. La proposition de règlement n'introduit donc pas de relèvement discrétionnaire général ni même de mécanisme d'indexation automatique sur l'inflation.

La Commission européenne doit tout mettre en œuvre pour trouver une solution permettant la révision des seuils de publicité.

1.5. Préférence européenne : une nouvelle charge administrative

La préférence européenne est l'un des éléments politiquement les plus significatifs de la proposition. Le cadre s'applique aux opérateurs économiques, biens, services et travaux couverts par les engagements internationaux de l'UE, soit l'AMP de l'OMC et les accords bilatéraux ou multilatéraux pertinents. La Commission fournirait un outil en ligne permettant aux acheteurs de déterminer quels opérateurs et biens sont couverts. La Commission pourrait en outre adopter des actes délégués imposant l'application de la préférence européenne à des opérateurs, biens, services ou travaux de pays tiers non couverts, lorsque cela est jugé conforme à l'intérêt de l'Union.

Il est indispensable de prévoir que ces nouvelles règles ne pourraient entrer en vigueur que si les outils promis par la Commission européenne sont effectivement disponibles. Et quand bien même, ce serait une nouvelle charge administrative pour les pouvoirs adjudicateurs. Rappelons ainsi que l'objectif des marchés publics est de permettre aux pouvoirs adjudicateurs de passer commande de travaux, fournitures et services, en toute transparence, afin de répondre à leurs besoins.

1.6. Sécurité, résilience et dépendances stratégiques : de nouvelles évaluations à mener

Un nouveau chapitre traite de la sécurité et de la résilience : les acheteurs publics devraient prendre des mesures appropriées lorsqu'un marché présente des risques pour la sécurité ou la sûreté publique (infrastructures critiques, chaînes d'approvisionnement stratégiques, cybersécurité, données sensibles, technologies critiques, dépendances néfastes à l'égard de fournisseurs de pays tiers,

espionnage, sabotage, fuite technologique, préparation aux crises et influence induite de pays tiers). Le rôle des marchés publics comme outil de sécurité économique et de résilience s'en trouve fortement étendu.

A nouveau, il s'agira pour les pouvoirs adjudicateurs locaux d'une importante charge administrative, faisant appel à des compétences qui ne seront pas nécessairement disponibles. Il conviendrait donc qu'à cet égard également, la Commission européenne mette au minimum les outils nécessaires à la disposition de l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs.

1.7. Entrée en vigueur

La proposition de règlement prévoit que celui-ci entrera en vigueur 20 jours après sa publication et sera d'application 2 ans après cette date. Aucune disposition transitoire n'est cependant prévue, de sorte qu'à cette date, le règlement s'appliquerait même aux marchés dont la procédure de passation a déjà été entamée ainsi qu'aux marchés en cours d'exécution.

Une disposition transitoire, à la manière de ce qui se fait habituellement en Belgique (application aux marchés lancés à compter de ladite date), s'avère donc indispensable.

2. Points mitigés (à surveiller)

2.1. Critères d'attribution : passage au meilleur rapport qualité-prix avec pondérations minimales

L'un des changements les plus significatifs est l'abandon de l'attribution fondée sur le seul prix au profit du meilleur rapport qualité-prix (« Best Price-Quality Ratio » - BPQR). Les marchés devraient ainsi être attribués à l'opérateur offrant la meilleure qualité pour le prix. Les critères de qualité devraient normalement représenter au moins 30 % du total des points, et 50 % pour les marchés à forte intensité de main-d'œuvre (définis par référence à une main-d'œuvre représentant au moins 50 % de la valeur totale du marché).

Néanmoins (et heureusement !), la proposition comporte un mécanisme de flexibilité important : les pouvoirs adjudicateurs pourront déroger à la pondération minimale des critères qualitatifs lorsque la qualité sera déjà suffisamment assurée par les spécifications techniques, les conditions d'exécution du marché (ou une combinaison de spécifications, de conditions d'exécution et de critères d'attribution qualitatifs), à charge d'indiquer dans les informations de marché pourquoi la dérogation s'applique. Cette approche « comply or explain » offre une alternative lorsque la qualité peut être garantie plus en amont dans la procédure.

Si l'obligation du meilleur rapport qualité-prix devait être maintenue dans la mesure précitée, ce qui est très probable, il convient que le tempérament le soit absolument aussi.

Et dans tous les cas, l'obligation de motivation constitue en pratique une charge nouvelle et un risque contentieux potentiel.

2.2. Exigences environnementales obligatoires par actes délégués

Les acheteurs peuvent intégrer des considérations environnementales dans les spécifications, les critères d'attribution et les conditions d'exécution.

Toutefois, la proposition crée des exigences « vertes » obligatoires ciblées pour certains produits et technologies couverts par une législation européenne déterminée : les acheteurs devront alors exiger des caractéristiques environnementales appropriées pour les produits concernés, tandis que la Commission pourra adopter des actes délégués précisant des exigences obligatoires lorsque des approches divergentes risquent de fragmenter le marché intérieur ou lorsqu'une demande plus forte est nécessaire, en tenant compte de la faisabilité économique, de la disponibilité sur le marché et des effets sur la concurrence.

A nouveau, outre le surcoût que cela pourra entraîner pour les pouvoirs adjudicateurs (travaux, fournitures et services objets des marchés, d'une part, et charge administrative, d'autre part), il conviendra que la Commission européenne mette à la disposition des pouvoirs adjudicateurs tous les outils nécessaires à la mise en œuvre de ces exigences.

2.3. Correction des documents en cours de procédure

La proposition prévoit la possibilité de corriger les documents de marché en cours de procédure, avant la date limite de remise des offres ou avant l'ouverture des négociations, sans relancer une nouvelle procédure, à condition que la correction ne modifie pas substantiellement l'objet et soit clairement identifiée dans une documentation de marché mise à jour.

A surveiller, car on peut s'interroger sur la portée d'une telle faculté au regard de la pratique actuelle des avis rectificatifs (après modifications des conditions du marché par le pouvoir adjudicateur), sauf à considérer que son intérêt porte sur la possibilité de procéder de la sorte après ouverture des offres, mais avant l'entame des négociations (?).

2.4. Un règlement unique remplaçant le cadre fragmenté

Le changement structurel le plus significatif est le remplacement des trois directives de 2014 par un règlement unique directement applicable, couvrant les secteurs classiques, les concessions et les secteurs spéciaux. La Commission fait valoir que cela réduira l'insécurité juridique et les divergences de transposition nationale des directives actuelles, tout en consolidant des dispositions aujourd'hui dispersées dans plus de 50 instruments juridiques sectoriels de l'UE.

Attention : les législations futures (p. ex. Industrial Accelerator Act, Chips Act 2.0, Cloud and AI Development Act) devront rester cohérentes avec le nouveau cadre horizontal.

Par ailleurs, on peut se demander dans quelle mesure le législateur national pourra compléter cette réglementation (sans y contrevenir, bien sûr !). On pense notamment à toutes ces règles procédurales et pratiques prévues notamment par l'arrêté passation.

3. Points positifs pour les pouvoirs locaux (à préserver lors du trilogue)

3.1. Liberté d'organisation des services publics

Point important pour les pouvoirs locaux : le règlement confirme explicitement qu'il n'oblige pas les États membres à externaliser des services. Il n'affecte pas les décisions des autorités publiques quant à savoir si, comment ou dans quelle mesure elles souhaitent exercer elles-mêmes leurs compétences et des activités en conséquence. Les règles nationales relatives à l'organisation des administrations publiques, aux contrôles budgétaires et au droit général des contrats restent également inchangées.

C'est, pour une commune par exemple, la garantie que le choix entre régie, intercommunale et marché public demeure une décision politique locale.

3.2. Exceptions « in house » et coopération public-public préservées

La proposition préserve et clarifie la possibilité pour les autorités publiques d'organiser les services en interne.

Une nouveauté notable par ailleurs : le règlement ne s'appliquera pas lorsque des autorités régionales et/ou locales se confient mutuellement des tâches relevant de leurs responsabilités ou utilisent à cette fin leurs ressources propres respectives, y compris contre rémunération, à condition qu'elles exécutent la tâche avec leurs propres ressources (sachant que les ressources propres n'incluent pas les biens non encore acquis ni les services fournis à l'une des autorités locales ou régionales participantes par des opérateurs économiques ou des personnes morales mandatées en vertu de l'exception « in house »).

A surveiller néanmoins, car cette nouvelle faculté semble offrir une base plus souple que la coopération horizontale, mais son articulation exacte avec celle-ci et sa portée pratique devront être clarifiées.

3.3. Flexibilité procédurale accrue

La proposition simplifie substantiellement l'architecture procédurale. Les principales procédures de passation deviendront : la procédure ouverte, la procédure dynamique, la procédure d'innovation, et une procédure spéciale comprenant des règles spécifiques pour les urgences et les crises.

La procédure ouverte deviendra la procédure de principe. Tout opérateur économique intéressé peut manifester son intérêt et soumettre une offre dès le départ, avec néanmoins un double assouplissement par rapport à l'actuelle procédure ouverte : les acheteurs publics pourront décider si des critères de sélection sont nécessaires (autrement dit, ils pourront ne pas formaliser de sélection qualitative) et s'ils entendent négocier. Ainsi, ce second assouplissement rapprocherait la future procédure ouverte de notre actuelle procédure négociée directe avec publication préalable (sous les seuils européens).

Autrement dit, la possibilité de négocier n'est plus l'exception, elle devient le principe.

Cette simplification au niveau européen pourra par ailleurs mener à une simplification des règles au niveau national, sans préjudice du maintien de la procédure négociée sans publication préalable et des marchés de faible montant.

3.4. Abandon du « Needs Plan » obligatoire

Le projet qui avait précédemment fuité comportait une obligation spécifique, pour chaque acheteur public, de publier un « plan de besoins » au début de chaque période budgétaire, présenté comme un nouvel instrument important de planification et de transparence. La proposition finale ne retient pas de plan de besoins obligatoire ; elle met davantage l'accent sur les consultations de marché et une préparation appropriée avant le lancement d'une procédure.

3.5. Maintien du caractère optionnel des instruments d'achat stratégique

Les objectifs stratégiques (compétitivité et marché intérieur, innovation et base industrielle propre européenne, objectifs environnementaux et climatiques, justice sociale et conditions de travail équitables, sécurité et résilience) ne se traduisent pas automatiquement en critères obligatoires pour chaque marché. La proposition établit un cadre permettant aux acheteurs d'intégrer les considérations environnementales, sociales, d'innovation, de sécurité et de résilience dans la conception du marché, les critères d'attribution et l'exécution du contrat.

Les achats publics verts et les achats socialement responsables font l'objet de chapitres dédiés, tout en restant généralement optionnels : leurs considérations peuvent être intégrées dans les spécifications techniques, les critères d'attribution, les clauses d'exécution ou les critères de sélection, et ces objectifs peuvent aussi être poursuivis via d'autres outils comme les marchés réservés et des exigences relatives à l'accessibilité, à l'inclusion sociale, aux conditions de travail, à la circularité, à l'efficacité des ressources et à la performance environnementale.

Dans tous les cas, le meilleur encouragement pour les pouvoirs adjudicateurs de poursuivre de tels objectifs au travers de leurs marchés publics est de leur mettre des outils à disposition.

3.6. Volet social : outils utiles préservés

La proposition crée un cadre dédié aux achats socialement responsables couvrant l'inclusion sociale, l'intégration sur le marché du travail, l'accessibilité, l'amélioration des conditions de travail, la montée en compétences et la reconversion, l'égalité de genre et les droits humains dans les chaînes d'approvisionnement. Elle préserve les marchés réservés aux organisations soutenant l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées ou défavorisées, et conserve un régime adapté pour les services sociaux, de santé et d'éducation, permettant de tenir compte de la qualité, de la continuité, de l'accessibilité, du caractère abordable et des besoins des usagers vulnérables.

3.7. Sous-traitance : équilibre recherché

La proposition reconnaît explicitement l'importance de la sous-traitance pour la participation des PME, mais interdit la sous-traitance totale d'un marché. Les soumissionnaires doivent par ailleurs indiquer la part du marché qu'ils entendent sous-traiter et identifier les sous-traitants proposés.

La possibilité est maintenue pour les acheteurs d'exiger que certaines tâches critiques soient exécutées directement par le contractant principal, lorsque la nature du marché le justifie et de manière proportionnée.

La proposition tente ainsi de concilier liberté contractuelle et accès des PME avec une transparence accrue et des garde-fous contre les abus des chaînes de sous-traitance.

3.8. Écosystème numérique : les contreparties favorables

Si le volet numérique est une source de coûts (voir partie 1), il comporte aussi des bénéfices.

La proposition crée un réseau d'interopérabilité reliant les plateformes d'eProcurement dans l'UE et établit des normes et spécifications communes pour l'échange d'informations sur les marchés. La Commission mettrait en place un service électronique d'éligibilité : les opérateurs pourraient utiliser des justificatifs d'entreprise numériques pour fournir les informations relatives aux motifs d'exclusion,

aux critères de sélection et aux exigences d'origine, permettant aux acheteurs de vérifier l'éligibilité par voie numérique.

Le système vise à mettre en œuvre le principe « only once », réduisant la nécessité pour les opérateurs de soumettre plusieurs fois les mêmes informations.

3.9. Préférence européenne : les clauses d'échappatoire

Bien que visée en partie 1 pour la charge administrative liée à la vérification, la préférence européenne comporte un élément favorable : les acheteurs pourront (sans y être tenus) restreindre la participation aux opérateurs de l'UE et ceux couverts par un accord international, exiger une origine UE ou couverte par un accord international, accorder des points supplémentaires aux offres éligibles, ou rejeter les offres lorsque les biens, services ou travaux « UE/couverts » représentent moins de 50 % de la valeur totale estimée de l'offre. Surtout, les acheteurs publics peuvent décider de ne pas appliquer la préférence européenne lorsque, entre autres circonstances, aucun fournisseur UE ou couvert approprié n'est disponible, ou lorsque l'application de la préférence entraînerait des coûts disproportionnés.

Et si l'Union européenne veut néanmoins encourager les pouvoirs adjudicateurs en ce sens, elle devra leur fournir les outils nécessaires.

3.11. Professionnalisation et soutien aux pouvoirs adjudicateurs

Les États membres seront tenus de traiter la professionnalisation des marchés publics comme un élément stratégique de long terme de la gouvernance publique, d'adopter et d'actualiser périodiquement une stratégie nationale de professionnalisation couvrant le développement des compétences aux niveaux national, régional et local, et de rendre disponibles des structures de soutien tout au long du cycle d'achat, avec une attention particulière aux autorités à capacité administrative limitée. Le soutien devrait couvrir notamment la planification et l'analyse des besoins, l'engagement avec le marché, la gestion des risques, l'intégrité et la lutte contre la corruption, la préparation et la conduite des procédures, les achats stratégiques et durables, la gestion des contrats, la digitalisation et les données, ainsi que la résilience des chaînes d'approvisionnement.

L'effectivité de la professionnalisation et du soutien aux pouvoirs adjudicateurs conditionnera largement le bilan réel de la réforme pour les pouvoirs locaux. L'UVCW y sera particulièrement attentive.

Mathieu Lambert / 15 septembre 2026