

FICHE

Allotissement dans les marchés

Depuis 2006, l'allotissement a été rendu obligatoire pour les marchés¹. Cependant, seuls les pouvoirs adjudicateurs soumis au code des marchés publics étaient contraints à cette obligation. L'allotissement demeurait facultatif pour les autres acheteurs dans la mesure où l'ordonnance du 6 juin 2005² restait silencieuse sur ce point. L'ordonnance du 23 juillet 2015 et son décret d'application du 25 mars 2016 ont consacré le principe de l'allotissement pour l'appliquer à l'ensemble des acheteurs, indépendamment de leur qualité de pouvoir adjudicateur ou d'entité adjudicatrice. En outre, ce principe s'applique tant aux marchés passés selon une procédure adaptée qu'à ceux passés selon une procédure formalisée.

Le code de la commande publique a maintenu ce dispositif³. Destiné à favoriser la concurrence entre les entreprises et leur permettre, quelle que soit leur taille, d'accéder à la commande publique, l'allotissement est particulièrement approprié lorsque l'importance des travaux, fournitures ou services à réaliser risque de dépasser les capacités techniques ou financières d'un seul opérateur économique. L'allotissement apparaît ainsi particulièrement favorable aux petites et moyennes entreprises, dans la mesure où il leur permet d'accéder plus facilement à la commande publique.

Désormais, conformément aux dispositions des [articles L. 2113-10 et L. 2113-11](#) du code de la commande publique, tous les marchés⁴ doivent être passés en lots séparés lorsque leur objet permet l'identification de prestations distinctes, sauf à s'inscrire dans l'une des exceptions prévues par [l'article L. 2113-11](#).

Il convient de préciser que l'obligation d'allotissement ne concerne, ni les contrats de concession⁵, ni les marchés de partenariat, ni les marchés de défense ou de sécurité⁶. Elle ne s'applique pas non plus aux contrats passés par des personnes de droit privé qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs ou des entités adjudicatrices et qui sont néanmoins soumis au code de la commande publique⁷.

1. Le code de la commande publique prévoit, sauf exceptions, l'obligation d'allotissement des marchés

[L'article L. 2113-10](#) du code de la commande publique dispose que « *les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes. / L'acheteur détermine le nombre, la taille et l'objet des lots* ».

Le Conseil d'État exerce un contrôle normal sur le respect par l'acheteur de l'obligation de procéder à l'allotissement des marchés publics afin de garantir une réelle concurrence entre les opérateurs⁸.

Le Conseil d'État a cependant estimé que le choix opéré par l'acheteur du nombre et de la consistance des lots ne peut être remis en cause par le juge administratif que si l'acheteur commet des erreurs grossières dans le découpage au regard « *des caractéristiques techniques des prestations demandées, de la structure du secteur économique en cause et, le cas échéant, des règles applicables à certaines professions* »⁹. En conséquence, seule une erreur manifeste d'appréciation de l'acheteur dans la détermination du nombre et de la consistance des lots, eu égard à la nature des prestations et à l'objet du marché est susceptible de caractériser un manquement à ses obligations de mise en concurrence.

Lorsqu'une consultation est lancée pour plusieurs lots et ne fait l'objet que d'un seul avis de marché, chaque lot est attribué séparément à l'opérateur économique dont l'offre est retenue. En d'autres termes, chaque lot constitue un marché, lui-même attribué à un prestataire particulier. À cet égard, l'allotissement visé par l'article L. 2113-10 du code de la commande publique, ne doit pas être confondu avec la décomposition en postes techniques, parfois usuellement dénommés « lots » par les acheteurs, qui permet l'affectation de chaque ensemble technique à un membre d'un groupement d'entreprises dans le cadre d'un marché unique¹⁰.

¹ Ancien Art. 10 du code des marchés publics de 2006

² Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 modifiée relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

³ Art. L. 2113-10 et L. 2113-11 du code de la commande publique.

⁴ C'est-à-dire ceux des marchés publics qui ne sont ni des marchés de partenariat ni des marchés de défense ou de sécurité (cf. art. L. 1110-1)

⁵ Art. L. 3100-1 et s. du code de la commande publique.

⁶ Art. L. 2313-5 du code de la commande publique.

⁷ Art. L. 2100-2.

⁸ [CE, 27 octobre 2011, Département des Bouches-du-Rhône, n° 350935](#).

⁹ [CE, 21 mai 2010, Commune d'Ajaccio, n° 333737](#).

¹⁰ [CE, 30 juin 2004, OPHLM Nantes Habitat, n° 261472](#).

Il convient toutefois de veiller à ce que la décomposition en de tels lots techniques ne puisse être analysée en véritable prestations distinctes susceptibles de faire l'objet d'un allotissement¹¹.

Par ailleurs, les différents lots constituant des marchés distincts, l'acheteur peut, dans ce cadre, prévoir une date de début d'exécution des prestations propre à chacun des lots. De la même façon, aucun principe ni aucune disposition du code de la commande publique ne lui interdit d'appliquer des procédures distinctes à des lots différents, chaque procédure donnant alors lieu à la publication d'un avis de marché¹², sous réserve de respecter les règles relatives au calcul de la valeur estimée et de ne pas fractionner irrégulièrement ce besoin global¹³.

2. Les modalités de soumission et d'attribution des lots doivent être encadrées préalablement par l'acheteur

Ces modalités doivent être encadrées afin de respecter l'obligation de transparence imposée aux acheteurs.

Les dispositions des articles [L. 2113-10](#) et [R. 2113-1](#) du code de la commande publique n'interdisent pas l'attribution de plusieurs lots, voire de la totalité des lots, à un même opérateur. L'acheteur ne saurait toutefois imposer aux candidats, dans les documents de la consultation, de présenter des offres pour l'ensemble des lots faisant l'objet de la procédure de passation. Une telle démarche conduirait à dénaturer l'obligation d'allotir les marchés¹⁴.

Afin de préserver la concurrence ou d'assurer une fiabilité de l'approvisionnement¹⁵, l'acheteur peut également décider de limiter le nombre de lots pour lesquels un opérateur économique peut présenter une offre ou le nombre maximal de lots pouvant être attribués à un même opérateur économique¹⁶. Si l'acheteur dispose d'une grande liberté dans la détermination des modalités de soumission et d'attribution des lots, celui-ci doit toutefois encadrer préalablement ces modalités dans les documents de la consultation ou, le cas échéant, dans l'avis de marché¹⁷.

Il lui appartient notamment de préciser les règles applicables lorsque la mise en œuvre des critères d'attribution conduirait à attribuer à un même soumissionnaire un nombre de lots supérieur au nombre maximal¹⁸.

Le Conseil d'État a ainsi précisé que lorsque l'acheteur « autorise la présentation d'une candidature pour un nombre de lots supérieur à celui pouvant être attribué à un même candidat, les documents de la consultation doivent en outre indiquer les modalités d'attribution des lots, en les fondant sur des critères ou règles objectifs et non discriminatoires, lorsque l'application des critères de jugement des offres figurant dans ces mêmes documents conduirait à classer premier un candidat pour un nombre de lots supérieur au nombre de lots pouvant lui être attribués »¹⁹.

Dans ce cas, l'acheteur doit porter à la connaissance des candidats l'ordre de priorité des différents lots. Néanmoins, ces modalités d'attribution doivent être fondées sur des règles objectives et non discriminatoires qui ne doivent révéler aucune part d'arbitraire, ni de liberté de choix discrétionnaire de l'acheteur, qui conduirait à une attribution des lots ne garantissant pas l'égalité de traitement des candidats ou la transparence de la procédure de passation.

Par ailleurs, lorsqu'il est envisagé d'attribuer plusieurs lots à un même soumissionnaire, les acheteurs ont la possibilité de signer un acte d'engagement unique pour l'ensemble des lots²⁰.

En effet, cette démarche ne constitue pas une exception au principe selon lequel il y a autant de marchés que de lots, mais contribue à simplifier la procédure en limitant le nombre d'actes. Dans cette hypothèse, l'acte d'engagement devra toutefois faire apparaître de manière distincte chacun des lots ainsi que les montants correspondants.

En tout état de cause, malgré l'existence d'un acte d'engagement unique, les lots restent des unités autonomes exécutées séparément. Ainsi, dans l'hypothèse où un avenant devrait être conclu, sa validité sera appréciée au regard du lot concerné et non de l'ensemble des lots concernés par l'acte d'engagement unique.

Il convient enfin de préciser que l'acheteur doit indiquer dans les documents de la consultation si les opérateurs économiques peuvent soumissionner pour un seul lot, plusieurs lots ou tous les lots ainsi que, le cas échéant, le nombre maximal de lots qui peuvent être attribués à un même soumissionnaire. Dans ce cas, les documents de la consultation précisent les règles applicables lorsque la mise en œuvre des critères d'attribution conduirait à attribuer à un même soumissionnaire un nombre de lots supérieur au nombre maximal²¹. Comme toute restriction de l'accès à la

¹¹ [CAA Marseille, 16 juillet 2018, Préfet du Var c/ office public de l'habitat Terres du Sud Habitat, n° 18MA02245](#) (concernant un accord-cadre à bons de commande ayant pour objet des travaux de remise en état de logements sociaux) : « l'article 1er du règlement de la consultation prévoyait diverses prestations concernant plusieurs corps d'état : maçonnerie, carrelage-faïence, plomberie-sanitaire, menuiserie, revêtement sols souples, serrurerie-métallerie, électricité-courant faible, peinture et nettoyage-décapage-débarrassage. Ainsi, contrairement à ce que prétend l'office public, l'objet du marché litigieux permettait bien l'identification de prestations distinctes au sens de l'article 32 de l'ordonnance du 23 juillet 2015. Si ce marché aurait pu, en conséquence, être passé en lots séparés, l'office public de l'habitat Terres du Sud Habitat a toutefois décidé de ne pas l'allotir ».

¹² [Rép. min. n° 37244, JOAN, 29 mars 2011, p.3075](#).

¹³ Articles R. 2121-1 à R. 2121-9.

¹⁴ [CE, 1er juin 2011, Société Koné, n° 346405](#).

¹⁵ Cons. 79 de la [directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics](#).

¹⁶ [Demier Al. de l'art. L. 2113-10](#) du code de la commande publique ; [CE, 20 février 2013, Société Laboratoire Biomnis, n° 363656](#).

¹⁷ [Art. R. 2113-1](#) du code de la commande publique.

¹⁸ [Art. R. 2113-1](#) du code de la commande publique.

¹⁹ [CE, 20 février 2013, Société Laboratoire Biomnis, n° 363656](#).

²⁰ Cette possibilité est ouverte malgré le silence des articles L. 2113-10, L. 2113-11 et R. 2113-1 à R. 2113-3 du code de la commande publique.

²¹ [Art. R. 2113-1](#) du code de la commande publique.

commande publique, l'acheteur doit veiller à ce que l'interdiction de soumissionner pour certains lots ou d'attribuer certains lots à un même titulaire soit justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi.

3. L'acheteur peut, sous certaines conditions, recourir à un marché non-alloté sous réserve d'une justification suffisante de sa décision

Conformément aux dispositions des [articles L. 2113-110 et L. 2113-11](#) du code de la commande publique, l'acheteur peut être contraint de recourir à un marché non-alloté (lot unique), dans des hypothèses limitativement énumérées. Les textes encadrent ces dérogations au principe de l'allotissement.

Le recours au marché non-alloté s'avère tout d'abord possible lorsque l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes²².

Des prestations sont considérées comme distinctes lorsque celles-ci :

- soit, sont d'une nature différente et répondent à des besoins dissociables ;
- soit, tout en étant de nature identique, peuvent être considérées comme distinctes en raison de la répartition géographique des sites objet de ces prestations. Selon le Conseil d'État, la répartition géographique est en effet « *le signe de l'existence de prestations sinon distinctes du moins a priori différenciables* »²³. Ainsi, il est loisible à l'acheteur de procéder à la dévolution du marché sous forme de lots géographiques en tenant compte des zones géographiques distinctes qui peuvent être identifiées compte tenu de la structure économique.

À titre d'exemple, un marché ayant pour objet la surveillance de sites se trouvant dans quatre communes différentes ne justifie pas le recours au marché non-alloté dans la mesure où des prestations distinctes à raison de la répartition géographique des sites peuvent être identifiées²⁴.

L'article L. 2113-11 du code de la commande publique prévoit également une série d'exceptions possibles à l'obligation d'allotissement, que l'on soit ou non en présence de prestations distinctes :

- soit, lorsque les acheteurs ne sont pas en mesure d'assurer par eux-mêmes les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ;
 - soit, lorsque la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ;
- ou enfin, lorsque la dévolution risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations.

La conclusion d'un marché non-alloté au motif que le pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure d'assurer les missions d'organisation, de pilotage et de coordination n'a pas été jugée régulière par le juge administratif dans la mesure où les difficultés antérieures rencontrées lors de précédents marchés ne sont pas de nature à démontrer que le pouvoir adjudicateur n'était pas en mesure, au vu de ses moyens techniques et humains et de l'ensemble des opérations déjà engagées, d'assurer les missions d'organisation, de pilotage et de coordination les marchés spécifiquement attaqués²⁵.

De la même façon, le pouvoir adjudicateur ne saurait se prévaloir de la faiblesse des effectifs de ses services pour soutenir qu'il ne disposait pas de la capacité d'assurer la programmation et la coordination des chantiers alors qu'il avait recruté des maîtres d'œuvre dont la mission portait notamment sur l'élaboration puis le suivi du planning du chantier²⁶.

S'agissant du critère de la complexité technique, le recours au marché non-alloté a notamment été jugé régulier par le Conseil d'État pour la passation d'un marché de prestations de sécurisation des espaces publics comprenant la rénovation des espaces publics, la mise aux normes de la signalisation lumineuse tricolore et l'installation d'un dispositif de vidéosurveillance, eu égard aux difficultés techniques d'une dévolution séparée de ces prestations et aux conséquences probables de l'allotissement sur leur coût financier²⁷.

Plus récemment, le Conseil d'État a également admis que compte tenu des conflits récurrents opposant les gestionnaires des kiosques et les kiosquiers dont les intérêts sont souvent divergents, que la mise en œuvre par deux opérateurs distincts de logiques propres à la gestion des ouvrages, à l'exploitation des espaces publicitaires et à la vente de journaux était de nature à entraîner une multiplication des conflits et à rendre ainsi l'exécution de deux contrats techniquement difficile et coûteuse²⁸.

En revanche, pour le juge administratif, la circonstance qu'un groupement de commandes ait été constitué ne suffit pas à elle seule à justifier de difficultés techniques et à exonérer les membres du groupement et le coordonnateur de leur obligation d'allotissement, d'autant plus que ces derniers avaient décidé de passer trois marchés distincts²⁹.

²² [Art. L. 2113-10](#) du code de la commande publique.

²³ Concl. de N. BOULOUIS sur [CE, 23 juillet 2010, Région Réunion, n° 338367](#).

²⁴ [CE, 23 juillet 2010, Région Réunion, n° 338367](#).

²⁵ [CAA Marseille, 19 décembre 2011, Préfet Alpes-Maritimes, n° 09MA03774](#).

²⁶ [CAA Lyon, 6 octobre 2011, Syndicat national des entreprises du second œuvre \(SNSO\), n° 10LY01121](#).

²⁷ [CE, 20 mai 2009, Commune de Fort-de-France, n° 311379](#).

²⁸ [CE, 26 juin 2015, Ville de Paris, n° 389682](#).

²⁹ [CE, 18 septembre 2015, Syndicat intercommunal des eaux du bas Roubion \(SIEBR\), n° 389740](#).

De la même façon, compte tenu de la diversité des prestations de conseil et de représentation juridiques demandées par la commune, relevant du droit public, du droit civil, du droit pénal et de la procédure pénale, permettant l'identification de prestations distinctes, la commune ne pouvait, eu égard à son importance et à sa capacité d'assurer une coordination de telles prestations, justifier qu'un allotissement du marché rendrait techniquement difficile son exécution³⁰.

S'agissant du surenchérissement du coût de la prestation, le recours au marché non-alloté n'est justifié que par la réalisation d'économies significatives ou si le recours à l'allotissement entraîne des surcoûts importants pour l'acheteur.

Ainsi, la réduction significative du coût des prestations pour le pouvoir adjudicateur constitue, lorsqu'elle est démontrée au moment du choix entre l'allotissement ou le marché global, un motif légal de recours au marché non-alloté³¹.

De même, le pouvoir adjudicateur qui démontre avant le lancement de la consultation que l'allotissement du marché aurait pu être de nature à rendre plus coûteuse la réalisation des prestations prévues au contrat (de l'ordre de 66%), ne peut être regardé comme ayant manqué à ses obligations de publicité et de mise en concurrence en recourant à un marché non-alloté³².

En revanche, le Conseil d'État sanctionne le regroupement de prestations dans un même lot qui, bien que faisant appel à la même technologie, ne représentait qu'une économie escomptée inférieure à 2% du budget affecté au lot concerné³³.

L'acheteur doit être à même de prouver que les conditions du recours au marché non-alloté sont remplies. En effet, en cas de refus de procéder à l'allotissement, le juge exerce sur les motifs de la décision de l'acheteur un contrôle normal tenant compte de la marge d'appréciation reconnue au pouvoir adjudicateur. Il lui appartient ainsi de déterminer si l'analyse à laquelle l'acheteur a procédé et les justifications qu'il fournit sont, compte tenu de la marge d'appréciation qui lui est reconnue pour estimer que la dévolution en lots séparés présente l'un des inconvénients évoqués ci-dessus, entachées d'erreurs d'appréciation³⁴. Ce contrôle conduit le juge à apprécier le caractère objectif ou artificiel des justifications présentées par l'acheteur afin de recourir au marché non-alloté³⁵.

En tout état de cause, lorsque l'acheteur décide de ne pas alloter son marché, il doit préciser les motifs de sa décision.

L'article R. 2113-3 du code de la commande publique prévoit que l'acheteur qui décide de ne pas alloter un marché doit motiver son choix :

- Pour les marchés dont le montant est supérieur ou égal aux seuils de procédure formalisée :
 - Dans les documents de la consultation ou le rapport de présentation lorsqu'il agit en tant que pouvoir adjudicateur ;
 - Parmi les informations qu'il conserve en application des articles R. 2184-7 à R. 2184-11 du code de la commande publique, lorsqu'il agit en qualité d'entité adjudicatrice³⁶.
- Pour les marchés passés selon une procédure adaptée³⁷, dans les documents relatifs à la procédure, qu'il conserve en application des articles R. 2184-12 et R. 2184-13 du code de la commande publique.

Il appartient ainsi à l'acheteur, préalablement au lancement de la consultation, de justifier les motifs de sa décision en cas de recours à un marché non-alloté. En effet, le juge administratif sanctionnera l'absence d'éléments apportés au soutien des affirmations des acheteurs au-delà de la seule invocation des exceptions visées par les textes en vigueur.³⁸ Il est en conséquence recommandé aux acheteurs de conserver tout élément de nature à justifier le sens de leur décision (notamment dans le cadre du rapport d'analyse des offres), en cas d'éventuel recours contentieux.

Enfin, l'attention des acheteurs est appelée sur le fait que certains marchés échappent par nature à l'obligation d'allotissement. Ces marchés globaux font l'objet d'une fiche technique dédiée³⁹.

³⁰ CE, 11 avril 2014, *Commune de Montreuil*, n° 375051.

³¹ CE, 9 décembre 2009, *Département de l'Eure*, n° 328803.

³² CE, 27 octobre 2011, *Département des Bouches-du-Rhône*, n° 350935.

³³ CE, 11 août 2009, *Communauté urbaine Nantes métropole*, n° 319949.

³⁴ CE, 26 juin 2015, *Ville de Paris*, n° 389682 ; CE, 27 octobre 2011, *Département des Bouches-du-Rhône*, n° 350935.

³⁵ CE, 29 oct. 2010, *Syndicat mixte d'assainissement de la Région Ouest de Versailles (SMAROV)*, n° 340212.

³⁶ Articles R. 2131-1 à R. 2131-3 du code de la commande publique.

³⁷ Celle-ci concerne également les marchés de services sociaux et les marchés de services juridiques de représentation visés aux [Art. R. 2123-1 à R. 2123-3](#) du code de la commande publique.

³⁸ CE, 11 août 2009, *Communauté urbaine Nantes métropole*, n° 319949 : « si la Communauté urbaine Nantes Métropole indique qu'elle rencontrait des difficultés dans l'organisation et la coordination de ces deux ensembles de prestations, elle n'apporte aucun élément au soutien de cette affirmation (...) » ; CE, 3 décembre 2012, *Syndicat mixte de Besançon et de sa région pour le traitement des ordures ménagères (SYBERT)*, n° 360333 : « si le SYBERT soutient que l'allotissement du marché aurait rendu son exécution financièrement coûteuse, il n'apporte aucune justification à l'appui de ces allégations ».

³⁹ Voir fiche technique « [Contrats globaux](#) ».