

Rapport spécial

## Les institutions de l'UE peuvent faire davantage pour faciliter l'accès à leurs marchés publics



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1  
Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5119-0	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/08189	QJ-AB-16-015-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-5135-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/854371	QJ-AB-16-015-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5103-9	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/75326	QJ-AB-16-015-FR-E

© Union européenne, 2016  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

Rapport spécial

## Les institutions de l'UE peuvent faire davantage pour faciliter l'accès à leurs marchés publics

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

# Équipe d'audit

02

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent rapport a été réalisé par la Chambre IV, présidée par M. Baudilio Tomé Muguruza, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs aux recettes, à la recherche et aux politiques internes, à la gouvernance économique et financière, ainsi qu'aux institutions et organes de l'Union européenne. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Alex Brenninkmeijer, Membre de la Cour, assisté de: M. Antonius Moonen, chef de cabinet, et M. Raphael Debets, attaché de cabinet; M. Paul Stafford, manager principal; M. Peter Schönberger, chef de mission; ainsi que MM. Tomasz Kapera et Jurgen Manjé, auditeurs.



*De gauche à droite: A. Moonen, J. Manjé, P. Stafford, A. Brenninkmeijer, T. Kapera, P. Schönberger, R. Debets*

# Table des matières

03

Points

## Glossaire

## Abréviations

## I-IX Synthèse

### 01-06 Introduction

04-05 Cadre régissant la passation de marchés publics par les institutions de l'Union européenne

06 Les procédures de marchés publics: comment fonctionnent-elles?

### 07-13 Étendue et approche de l'audit

07-11 Étendue de l'audit

12-13 Approche d'audit

## 14-99 Observations

14-25 Section I – Les institutions de l'UE parviennent à maintenir à un niveau bas le nombre d'erreurs graves affectant leurs procédures de marchés publics, mais la participation ne fait l'objet d'aucun suivi systématique

15-17 Contrairement à la situation constatée dans le cadre de la gestion partagée avec les États membres, nous avons relevé peu d'erreurs ou d'irrégularités graves en relation avec les marchés publics des institutions de l'UE

18-22 Les systèmes des institutions de l'UE sont suffisamment solides et leurs agents suffisamment compétents pour maîtriser le risque d'erreurs et d'irrégularités

23-25 La plupart des institutions de l'UE ne mesurent pas systématiquement le niveau de participation à leurs procédures de marchés

26-55 Section II – Les règles à suivre et les choix effectués en matière de procédure au début du processus de passation de marchés ne sont pas suffisamment axés sur l'augmentation de la participation

26-35 Lorsqu'elles ont révisé leurs règles sur les marchés publics en 2015, les institutions de l'UE n'ont pas, autant que possible, simplifié leurs règles ni levé certaines ambiguïtés pour faciliter l'accès à ces derniers

36-55 Les choix effectués en matière de procédure n'ont pas tous encouragé la mise en concurrence la plus large possible

56-88	<b>Section III – Des obstacles inutiles compliquent la tâche des soumissionnaires potentiels désireux de repérer et d'exploiter les possibilités de marchés publics proposées par les institutions de l'UE</b>
58-68	<b>Les activités d'achat des institutions de l'UE ne sont guère visibles sur internet</b>
69-75	<b>En ce qui concerne les outils <i>e-tendering</i> et <i>e-submission</i>, les institutions de l'UE ont créé des obstacles inutiles pour les opérateurs économiques en n'utilisant pas rapidement des solutions harmonisées</b>
76-88	<b>Les opérateurs économiques qui estiment ne pas avoir bénéficié d'un traitement équitable éprouvent des difficultés à obtenir un réexamen rapide de leur plainte et la réparation du préjudice subi</b>
89-99	<b>Section IV – La transparence des résultats et l'apprentissage mutuel ne sont pas systématiquement recherchés</b>
89-97	<b>Les informations sur les résultats des activités de passation de marchés des institutions de l'UE ne sont pas mises à disposition de façon à permettre un suivi efficace par l'autorité de décharge et le grand public</b>
98-99	<b>Les enseignements tirés des bonnes pratiques ne sont pas pleinement exploités</b>
100-109	<b>Conclusions et recommandations</b>

**Annexe I — Utilisateurs de la plateforme *eTendering* de TED (avril 2016)**

**Annexe II — Synthèse des résultats de l'enquête**

**Réponses du Parlement européen**

**Réponses du Conseil de l'Union européenne**

**Réponses de la Commission européenne, dont celles de l'Office européen de lutte antifraude et de l'Office des publications de l'Union européenne**

**Réponses de la Banque centrale européenne**

**Réponses du Médiateur européen**

**Agences et autres organismes de l'UE:** Organismes distincts des institutions de l'UE – entités juridiques à part entière, créées afin d'exécuter des tâches spécifiques en vertu de la législation de l'Union. Il existe au total 52 agences et autres organismes de l'UE.

**Contractant:** *Opérateur économique* auquel un marché a été attribué

**Contrat-cadre:** Contrat conclu entre un ou plusieurs opérateurs économiques afin d'établir les conditions de base régissant une série de marchés spécifiques à passer au cours d'une période donnée (généralement quatre ans)

**Déclaration d'assurance (DAS):** Audit financier et audit de conformité annuels au cours desquels la Cour des comptes européenne contrôle la fiabilité des comptes de l'UE et la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers

**Directives sur les marchés publics:** Directives établissant des règles communes auxquelles sont tenus de se conformer les pouvoirs adjudicateurs dans les États membres de l'Union lorsqu'ils passent des marchés dépassant une certaine valeur. Les institutions de l'UE ont adopté leurs propres règles, qui coïncident globalement avec les directives mais n'en reprennent pas toutes les dispositions.

**E-notification:** Publication électronique d'avis annonçant des marchés publics et comportant un lien hypertexte vers une plateforme de soumission par voie électronique (*e-tendering*)

**E-submission:** Soumission électronique des offres par les opérateurs économiques lorsqu'ils répondent à un appel d'offres

**E-tendering (également connu sous le nom de e-access):** Plateforme destinée à la publication en ligne de documents relatifs aux marchés publics, tels que les termes de référence, ainsi qu'à la communication par voie électronique entre les soumissionnaires et l'organisme adjudicateur

**Institutions de l'Union européenne:** L'article 13 du traité sur l'Union européenne dresse la liste des institutions de l'UE: le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes. Les traités sur l'UE font par ailleurs référence à d'autres organismes jouant un rôle bien spécifique, tels que le Service européen pour l'action extérieure et la Banque européenne d'investissement.

**Marchés publics:** Achat de travaux, de fournitures et de services par des autorités et des organismes publics à l'échelon de l'Union ou aux niveaux national, régional ou local

**Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS):** Système unique et cohérent de découpage du territoire de l'Union européenne. Il a été instauré afin de produire des statistiques régionales pour l'UE.

**Office des publications:** Office interinstitutionnel chargé d'assurer l'édition des publications des institutions de l'Union européenne, y compris *TED*

**Offre:** Proposition présentée par un *opérateur économique*

**OLAF:** Office européen de lutte antifraude (service de la Commission européenne), chargé d'enquêter sur les cas de fraude affectant le budget de l'UE, de corruption et de fautes graves commises au sein des institutions de l'Union européenne, ainsi que d'élaborer la politique de lutte contre la fraude pour la Commission européenne

**Opérateur économique:** Toute personne physique ou morale ou entité publique, ou tout groupement de ces personnes et/ou organismes qui propose la réalisation de travaux et/ou d'ouvrages, la fourniture de produits ou la prestation de services

**Passation électronique de marchés (e-Procurement ou marchés publics en ligne):** Recours aux moyens électroniques de communication et de traitement des transactions par les organisations du secteur public lorsqu'elles achètent des fournitures et des services ou qu'elles lancent des appels d'offres concernant des travaux publics

**PME:** Petites et moyennes entreprises, telles que définies dans la recommandation 2003/361/CE de la Commission. Les entreprises moyennes occupent moins de 250 personnes et leur chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou le total de leur bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros. Les petites entreprises occupent moins de 50 personnes et leur chiffre d'affaires annuel ou le total de leur bilan annuel n'excède pas 10 millions d'euros.

**Procédures de marchés publics:** L'**encadré 1** présente une vue d'ensemble des procédures de marchés publics.

**Règlement financier de l'UE:** Texte définissant les principes et les procédures pour l'établissement et l'exécution du budget, ainsi que pour le contrôle des finances de l'Union européenne

**Règles d'application:** Règles qui complètent le **règlement financier de l'UE** et contiennent des dispositions plus détaillées

**Soumissionnaire:** *Opérateur économique* qui a soumis une **offre**

**Système de transparence financière (STF):** Base de données en ligne gérée par la Commission et accessible publiquement, répertoriant les bénéficiaires de fonds de l'UE versés directement par la Commission

**TED:** TED (*Tenders Electronic Daily*) est la version en ligne du *Supplément au Journal officiel de l'Union européenne* consacré aux **marchés publics** européens.

**TED eTendering:** Plateforme de passation électronique de marchés (**e-tendering**) mise à disposition par l'**Office des publications** permettant aux pouvoirs adjudicateurs de publier les documents d'appel à la concurrence et de répondre aux questions des **soumissionnaires** par voie électronique

**BCE:** Banque centrale européenne

**CPO:** Bureau central des marchés publics (de la BCE) (*Central Procurement Office*)

**CPV:** vocabulaire commun pour les marchés publics (de l'anglais *Common Procurement Vocabulary*)

**DAS:** déclaration d'assurance

**DG Budget:** direction générale du budget (Commission européenne)

**DG COMM:** direction générale de la communication (Parlement européen)

**DG Communication:** direction générale de la communication (Commission européenne)

**DG FINS:** direction générale des finances (Parlement européen)

**DG Fiscalité et union douanière:** direction générale de la fiscalité et de l'union douanière (Commission européenne)

**DG Informatique:** direction générale de l'informatique (Commission européenne)

**DG INLO:** direction générale des infrastructures et de la logistique (Parlement européen)

**DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME:** direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (Commission européenne)

**DG Recherche et innovation:** direction générale de la recherche et de l'innovation (Commission européenne)

**EuropeAid:** direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO)

**JO:** Journal officiel de l'Union européenne

**JRC:** Centre commun de recherche (Commission européenne) (*Joint Research Centre*)

**NUTS:** nomenclature des unités territoriales statistiques

**OIB:** Office pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles (Commission européenne)

**OIL:** Office pour les infrastructures et la logistique à Luxembourg (Commission européenne)

**OLAF:** Office européen de lutte antifraude

**PME:** petites et moyennes entreprises

**RAP:** règles d'application du règlement financier

**TED:** *Tenders Electronic Daily*

**TFUE:** traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

**TUE:** traité sur l'Union européenne

**I** Les marchés publics constituent un volet non négligeable des économies nationales dans l'UE. Environ un cinquième du produit intérieur brut (PIB) de l'Union est ainsi dépensé chaque année par les pouvoirs publics pour l'acquisition de travaux, de fournitures et de services. La Cour a récemment publié un rapport spécial (n° 10/2015) consacré aux marchés publics passés par les États membres dans le cadre des dépenses de cohésion cofinancées par le budget de l'UE. Le présent rapport concerne les marchés publics passés par les quatre plus grandes institutions de l'UE, qui représentaient conjointement quelque 4 milliards d'euros en 2014.

**II** La législation de l'UE relative aux marchés publics joue un rôle central dans le développement du marché unique et contribue à garantir une utilisation efficiente et efficace des deniers publics. Les directives de l'UE sur les marchés publics s'appliquent aux activités d'achat des États membres, y compris lorsqu'il s'agit de dépenses de cohésion, mais les institutions ont leurs propres règles en matière de marchés publics. Ces dernières coïncident globalement avec les directives, mais il existe plusieurs différences importantes que la Cour juge injustifiées.

**III** Les marchés des institutions de l'UE doivent faire l'objet d'une mise en concurrence la plus large possible, c'est-à-dire optimale. Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné dans quelle mesure les institutions de l'UE facilitent l'accès à leurs marchés publics.

**IV** Nous avons constaté que les dispositifs de gestion et de contrôle des institutions de l'UE sont solides et permettent, en règle générale, d'atténuer le risque d'erreur qui, en l'absence de tels mécanismes, pourrait compromettre l'égalité de traitement et la capacité des opérateurs économiques à soumissionner. Cependant, la plupart des institutions de l'UE n'assurent pas un suivi systématique du niveau de participation.

**V** En 2014, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une réforme des directives afin de faciliter les marchés publics et d'en alléger la charge administrative, notamment pour accroître la participation des petites et moyennes entreprises. Nous avons toutefois constaté que, lorsqu'elles ont révisé leurs propres règles en matière de marchés publics en 2015, les institutions de l'UE n'ont pas, autant que possible, simplifié leurs règles ni levé certaines ambiguïtés pour faciliter l'accès à ces derniers.

**VI** Les choix effectués en matière de procédure n'ont pas tous favorisé la mise en concurrence la plus large possible. La plupart des institutions de l'UE ne s'étaient dotées d'aucune politique prévoyant une consultation du marché avant le lancement de la procédure formelle de marchés publics. Par ailleurs, les marchés auraient pu être scindés en plusieurs lots plus souvent, afin de stimuler la participation, ce qui aurait eu des retombées positives sur l'accessibilité pour les opérateurs économiques tels que les PME.

## VII

Des obstacles inutiles compliquent la tâche des soumissionnaires potentiels désireux de repérer les possibilités de marchés publics proposées par les institutions de l'UE, qui ne sont guère visibles sur internet. Les informations disponibles sont fragmentaires et disséminées sur de nombreux sites web différents. La fonction de recherche de TED (*Tenders Electronic Daily*) n'a pas toujours donné des résultats satisfaisants. Les outils permettant de soumettre une offre par voie électronique n'ont pas encore été déployés de manière complète et harmonisée.

## VIII

Les opérateurs économiques qui estiment ne pas avoir bénéficié d'un traitement équitable considèrent qu'il est difficile d'obtenir un réexamen rapide de leur plainte et la réparation du préjudice subi. L'accès aux informations concernant les résultats des marchés publics des institutions de l'UE n'est pas de nature à permettre un suivi efficace par le grand public.

## IX

La Cour estime, en conclusion, que les institutions de l'UE peuvent faire davantage pour faciliter l'accès à leurs marchés publics. C'est pourquoi elle formule les recommandations ci-après afin de les encourager à adopter une politique qui favorise systématiquement une plus grande participation.

- a) Afin de faciliter le suivi de l'accessibilité de leurs marchés publics, toutes les institutions de l'Union devraient recueillir et analyser des données tant sur le nombre initial de demandes de participation et d'offres reçues que sur le nombre d'offres prises en considération lors de la décision finale d'attribution.
- b) En prévision de la prochaine révision du règlement financier de l'UE prévue en 2016, la Commission devrait consolider toutes les dispositions pertinentes dans un règlement uniforme sur les marchés publics. La participation des petites et moyennes entreprises devrait être encouragée de manière explicite.
- c) S'il y a lieu, les institutions de l'UE devraient utiliser de manière proactive les consultations préalables du marché en vue de préparer la passation de marchés publics et d'informer les opérateurs économiques de leurs projets en la matière.
- d) Les institutions de l'UE devraient, dans la mesure du possible, scinder les marchés en lots pour accroître la participation à leurs procédures de marchés publics.
- e) Les institutions de l'UE devraient créer un guichet unique électronique commun pour leurs activités d'achat. Les opérateurs économiques pourraient y interagir avec les institutions européennes et trouver toutes les informations pertinentes en un seul et même espace en ligne.
- f) La Commission devrait proposer un mécanisme permettant un examen rapide des plaintes émanant d'opérateurs économiques qui estiment avoir fait l'objet d'un traitement inéquitable. Cet examen devrait intervenir avant que les opérateurs économiques ne s'adressent au Médiateur européen ou aux instances judiciaires de l'UE.
- g) Afin d'assurer un suivi ex post efficace de leurs activités d'achat, les institutions de l'UE devraient créer un registre public unique réunissant les informations relatives à leurs marchés publics, qui pourrait faire partie intégrante de la plateforme *eTendering* de TED.
- h) L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) devrait établir des rapports et des statistiques concernant les différents types d'allégations donnant lieu à des enquêtes, ainsi que les conclusions de ces dernières.
- i) Les institutions de l'Union devraient recourir à des examens par les pairs afin de favoriser un apprentissage mutuel et l'échange de bonnes pratiques.

## 01

Le présent rapport commence par un bref aperçu du cadre régissant les marchés publics (appels d'offres de travaux, de fournitures et de services) des institutions de l'Union européenne, ainsi que par une présentation de notre approche d'audit. Nous exposons les contrôles internes que les institutions de l'UE effectuent pour réduire au minimum le nombre d'irrégularités. Nous examinons ensuite les différentes étapes du processus de passation de marchés pour évaluer le degré d'accessibilité des procédures des institutions. Des règles claires et satisfaisantes ont-elles été définies? Ces règles sont-elles appliquées de manière à encourager la concurrence lors de l'élaboration des procédures de marchés publics par les agents de l'UE? Les opérateurs économiques estiment-ils qu'il est facile de repérer les marchés publics susceptibles de les intéresser parmi les milliers d'offres de marchés publiées chaque semaine? La soumission d'une offre est-elle trop complexe? Que se passe-t-il si un opérateur économique estime avoir fait l'objet d'un traitement inéquitable? Enfin, en ce qui concerne les résultats de leurs activités d'achat, les institutions de l'Union établissent-elles des rapports qui leur permettent de remplir leur obligation de rendre compte?

<sup>1</sup> Voir article 102, paragraphe 2, du règlement financier de l'UE, qui permet de faire exception à cette règle uniquement en cas de recours à la procédure négociée.

## 02

La politique en matière de marchés publics est un instrument essentiel pour développer le marché unique et instaurer une croissance intelligente, durable et inclusive, ainsi que pour garantir l'utilisation la plus efficiente et la plus efficace possible des fonds publics. Les règles en matière de marchés publics sont censées bénéficier aussi bien aux opérateurs économiques qu'aux pouvoirs adjudicateurs. Elles visent à ouvrir des débouchés commerciaux pour les premiers tout en élargissant la palette de contractants potentiels à la disposition des seconds. Si les pouvoirs adjudicateurs facilitent l'accès à leurs marchés publics, ils devraient recevoir davantage d'offres en réponse à leurs besoins. Une concurrence accrue devrait ensuite se traduire par une meilleure utilisation des deniers du contribuable (voir **figure 1**). Les marchés publics des institutions de l'UE doivent faire l'objet d'une mise en concurrence la plus large possible<sup>1</sup>.

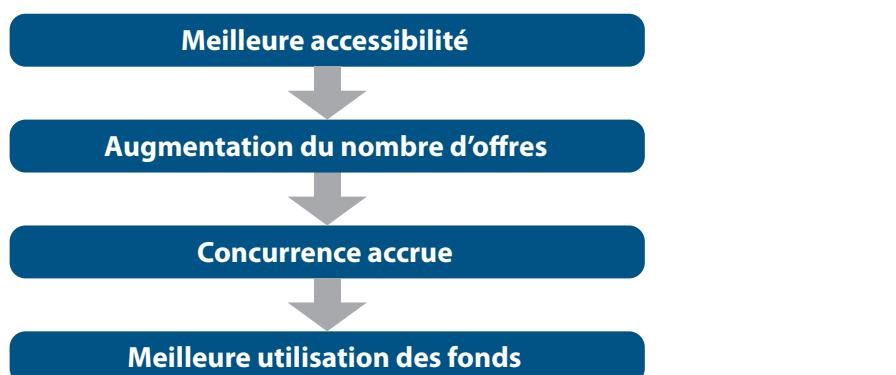
## 03

En 2014, le Parlement européen et le Conseil ont convenu de réformer la politique en matière de marchés publics au sein de l'Union. Les éléments phares du train de réforme étaient des mesures destinées à supprimer les entraves à l'accès au marché, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME). Dans notre rapport, nous examinons dans quelle mesure les pratiques des institutions de l'UE en matière de marchés publics facilitent cet accès.

## Introduction

Figure 1

### Améliorer l'accès pour les opérateurs économiques permet une meilleure utilisation des deniers du contribuable



Source: Cour des comptes européenne.

### Cadre régissant la passation de marchés publics par les institutions de l'Union européenne

## 04

La passation de marchés publics doit être conforme aux principes des traités, notamment la libre circulation des marchandises, la liberté d'établissement et la libre prestation de services, ainsi qu'aux principes qui en découlent, comme l'égalité d'accès et de traitement, la non-discrimination, la reconnaissance mutuelle, la proportionnalité, la concurrence loyale, la publicité et la transparence.

## 05

Les marchés publics dans les États membres de l'UE sont régis par la directive 2014/24/UE<sup>2</sup> (ci-après la «directive de 2014 sur les marchés publics») et par un certain nombre d'autres directives qui instaurent des règles communes que les pouvoirs adjudicateurs sont tenus de respecter pour passer des marchés excédant une certaine valeur. Ces règles doivent être transposées dans la législation nationale. Les directives ne sont pas juridiquement contraignantes pour les institutions de l'UE. Ces dernières ont adopté leurs propres règles qui coïncident globalement avec la directive de 2014 sur les marchés publics, à plusieurs grandes exceptions près<sup>3</sup>. Pour les institutions de l'Union européenne financées par le budget général, les règles en matière de marchés publics sont énoncées dans le règlement financier modifié en dernier lieu en octobre 2015<sup>4</sup> (ci-après le «règlement financier de l'UE») et dans ses règles d'application modifiées en dernier lieu en octobre 2015<sup>5</sup> (ci-après les «RAP»). Pour la Banque centrale européenne, les règles en matière de marchés publics sont établies par une décision<sup>6</sup> (ci-après les «règles de passation de marchés de la BCE») adoptée par son directoire en février 2016. La **figure 2** présente le cadre juridique de l'UE en matière de marchés publics.

2 Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 65).

3 Voir points 29 à 31.

4 Règlement (UE, Euratom) 2015/1929 du Parlement européen et du Conseil du 28 octobre 2015 modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 286 du 30.10.2015, p. 1).

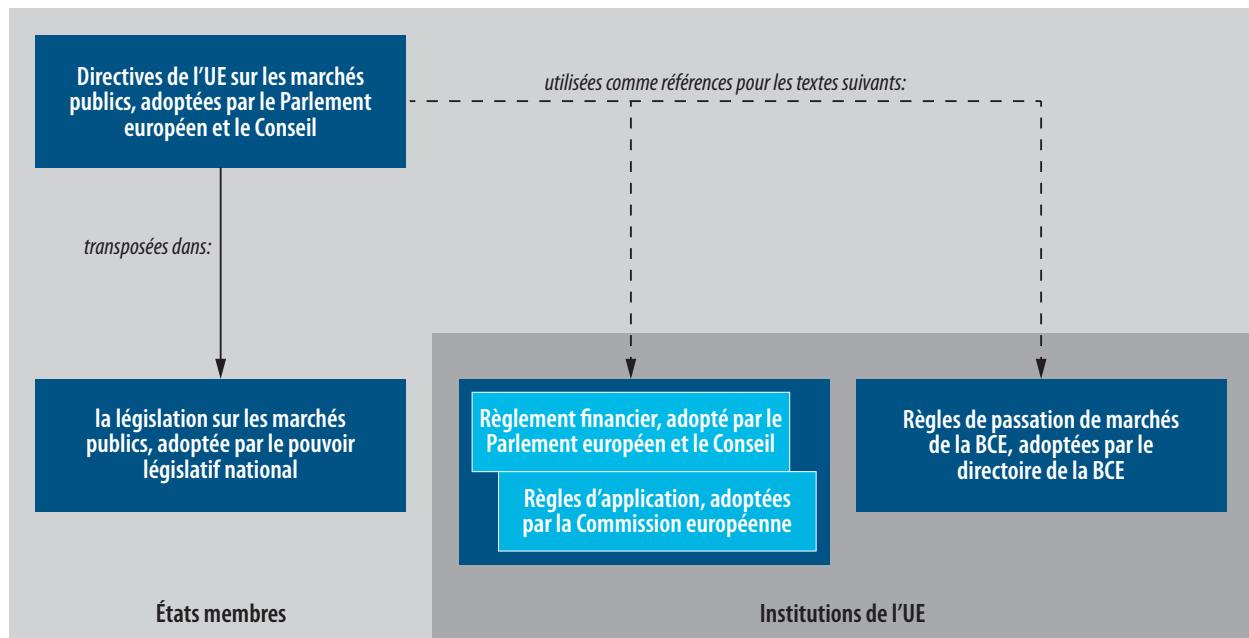
5 Règlement délégué (UE) 2015/2462 de la Commission du 30 octobre 2015 modifiant le règlement délégué (UE) n° 1268/2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 342 du 29.12.2015, p. 7).

6 Décision (UE) 2016/245 de la Banque centrale européenne du 9 février 2016 fixant les règles de passation des marchés (JO L 45 du 20.2.2016, p. 15).

## Introduction

Figure 2

### Cadre juridique de l'UE en matière de marchés publics



Source: Cour des comptes européenne.

### Les procédures de marchés publics: comment fonctionnent-elles?

## 06

En se fondant sur le règlement financier de l'UE, la Commission distingue, dans son guide interne des marchés publics<sup>7</sup>, dix types de procédures de marchés publics différentes (voir **encadré 1**). Le choix de la procédure dépend de divers facteurs, notamment de la valeur estimée du marché. Les principales étapes du processus de passation de marchés sont présentées à la **figure 3**.

<sup>7</sup> Vade-mecum des marchés publics à la Commission (novembre 2015, non publié); accessible aux autres institutions, organes et organismes de l'Union.

## Les différentes procédures prévues par le règlement financier de l'UE

**Procédure ouverte:** procédure standard utilisable pour tout marché, lancée par la publication d'un avis de marché au Journal officiel (JO). Tout opérateur économique intéressé peut soumettre une offre.

**Procédure restreinte:** procédure standard en deux étapes, utilisable pour tout contrat, lancée par la publication d'un avis de marché au JO. Tout opérateur économique intéressé peut demander à participer, mais seuls ceux qui y sont invités peuvent présenter une offre qui sera évaluée lors de la deuxième étape. Le système d'acquisition dynamique, fonctionnant exclusivement par voie électronique, constitue une variante de cette procédure.

**Procédure concurrentielle avec négociation:** procédure similaire à la procédure restreinte et qui ne peut être utilisée que dans des cas spécifiques, quelle que soit la valeur de l'achat. Les offres (techniques et financières) présentées peuvent faire l'objet de négociations.

**Procédures après appel à manifestation d'intérêt (AMI):** l'AMI permet d'opérer une présélection des candidats ou d'inscrire des soumissionnaires potentiels sur une liste, qui peuvent ensuite être invités à présenter des offres dans différentes procédures de marchés.

**Procédure négociée sans publication d'un avis de marché:** procédure exceptionnelle qui ne peut être utilisée que dans certains cas ou circonstances bien précis (par exemple une extrême urgence).

**Procédure négociée pour les marchés de valeur faible ou moyenne:** le pouvoir adjudicateur doit inviter les opérateurs économiques ayant manifesté leur intérêt pendant la période où a eu lieu la publicité ex ante à présenter une offre, et peut en outre inviter les candidats de son choix. Pour les marchés de très faible valeur, la négociation avec un seul candidat choisi par le pouvoir adjudicateur est autorisée.

**Dialogue compétitif:** procédure utilisée pour les marchés complexes, lorsque le pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure, sans dialogue avec des soumissionnaires potentiels, de définir les moyens permettant de satisfaire ses besoins ou d'évaluer les solutions que le marché peut offrir sur les plans technique, financier ou juridique.

**Partenariat d'innovation:** procédure en deux étapes pour l'acquisition d'un produit innovant qui doit encore être mis au point et pour lequel aucun équivalent n'est disponible sur le marché.

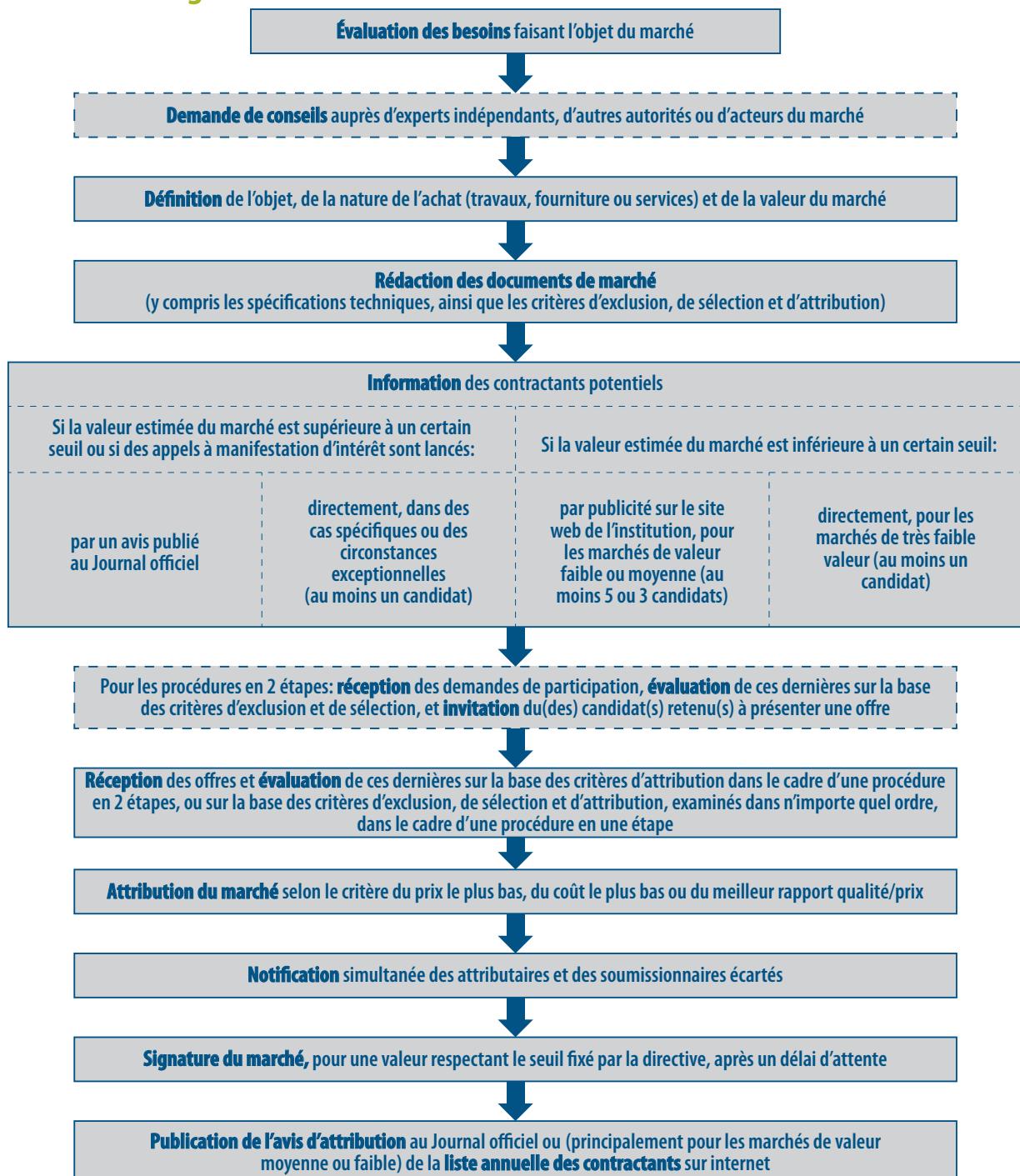
**Concours:** procédure permettant au pouvoir adjudicateur d'acquérir un plan ou un projet sur proposition d'un jury après mise en concurrence avec ou sans attribution de primes. Le ou les lauréats sont ensuite invités à négocier avant la signature du contrat qui en découle.

**Procédure négociée pour les marchés immobiliers:** les marchés immobiliers (acquisition, emphytéose, usu-fruit, crédit-bail, location ou location-vente, avec ou sans option d'achat, de terrains, de bâtiments existants ou d'autres biens immeubles) peuvent être passés au moyen d'une procédure négociée sans publication d'un avis de marché, après prospection du marché local.

## Introduction

Figure 3

### Représentation schématique d'une procédure de marché public mise en œuvre en vertu du règlement financier de l'UE



Remarque: Les cases en pointillés indiquent des étapes facultatives de la procédure. Les seuils fixés par la directive de l'UE sur les marchés publics sont de 5 225 000 euros pour les travaux et de 135 000 euros pour les services ou les fournitures. Les marchés de valeur moyenne portent sur un montant compris entre 60 000,01 euros et 5 224 999,90 euros pour les travaux, et entre 60 000,01 euros et 134 999,90 euros pour les services ou les fournitures. Les marchés de faible valeur portent sur un montant compris entre 15 000,01 euros et 60 000 euros. Les marchés de très faible valeur portent sur un montant compris entre 1 000,01 euros et 15 000 euros. Pour les montants jusqu'à 1 000 euros, aucune procédure de passation de marchés n'est requise.

Source: Cour des comptes européenne.

# Étendue et approche de l'audit

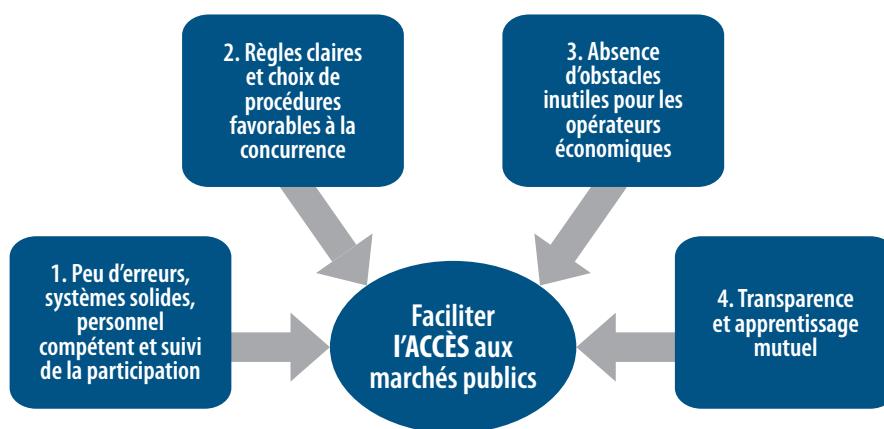
## Étendue de l'audit

### 07

Nous avons examiné dans quelle mesure les institutions de l'UE facilitent l'accès à leurs marchés publics. La **figure 4** présente les conditions à remplir pour faciliter l'accès aux marchés publics.

Figure 4

### Conditions à remplir pour faciliter l'accès aux marchés publics



Source: Cour des comptes européenne.

### 08

Nous nous sommes donc penchés sur les quatre questions ci-après.

- Les institutions de l'UE disposent-elles de systèmes solides qui favorisent la participation et protègent les intérêts financiers de l'Union?
- Lorsqu'elles choisissent leurs procédures, les institutions de l'Union font-elles les bons choix pour encourager la participation à leurs marchés publics?
- Les institutions de l'UE éliminent-elles le plus possible les obstacles qui compliquent la tâche des soumissionnaires potentiels?
- Les institutions de l'Union veillent-elles, de façon globale et systématique, à assurer la transparence des résultats de leurs procédures de marchés et à échanger leurs enseignements?

## Étendue et approche de l'audit

### Tableau 1

### 09

Nous avons analysé les activités d'achat des quatre plus grandes institutions de l'UE: la Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Banque centrale européenne (BCE). Le **tableau 1** présente, pour l'année 2014, la valeur totale de tous les marchés d'un montant supérieur à 15 000 euros (supérieur à 10 000 euros pour la BCE) pour chacune de ces quatre institutions.

8 Des règles spécifiques s'appliquent. Elles sont détaillées dans la deuxième partie, titre IV, du règlement financier de l'UE.

### Valeur des marchés pour 2014

Institution	<i>en millions d'euros</i>
Commission	3 034
Parlement	497
BCE	515
Conseil <sup>1</sup>	171
<b>Total</b>	<b>4 217</b>

<sup>1</sup> Valeur estimée des procédures lancées en 2014 par le Conseil.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données communiquées par les institutions contrôlées.

### 10

Nous avons également inclus dans notre audit les institutions et organes de l'UE suivants afin d'examiner certaines questions spécifiques: la Cour de justice de l'Union européenne pour sa jurisprudence concernant les marchés publics passés par les institutions de l'Union, le Médiateur européen, qui traite les cas de mauvaise administration dans les procédures de marchés, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) pour ses enquêtes relatives aux irrégularités entachant des procédures de marchés, ainsi que l'Office des publications, qui gère les services en ligne donnant accès à l'information sur les marchés publics.

### 11

Nous n'avons pas examiné les marchés publics passés par la Commission au nom et pour le compte de bénéficiaires dans le cadre d'actions extérieures<sup>8</sup>, ni les procédures pour lesquelles la gestion des dépenses de l'UE implique d'autres organisations ou organismes («gestion indirecte» par la Commission) ou pour lesquelles la gestion est partagée avec les États membres.

### Approche d'audit

#### 12

Nous avons fondé nos observations sur les principales sources d'éléments probants ci-après.

- a) Nous avons réalisé des recherches préliminaires auprès de représentants d'organisations professionnelles, d'experts en marchés publics des États membres et d'universitaires.
- b) Nous avons examiné la documentation relative aux politiques, aux procédures et aux outils de passation de marchés.
- c) Nous avons analysé des échantillons de dossiers de passation de marchés, couvrant les années 2013 à 2015, du Parlement européen (DG INLO et DG COMM), du secrétariat général du Conseil, de la Commission (DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME, ainsi que Centre commun de recherche (JRC) et de la BCE).
- d) Nous avons testé les outils en ligne des institutions de l'UE, qui sont censés aider dans le repérage de marchés potentiels.
- e) Nous avons procédé à des entretiens avec des agents de l'UE.
- f) Nous avons analysé les réponses des institutions de l'Union à nos questionnaires.

#### 13

En outre, nous avons effectué une enquête auprès de 47 organismes de l'UE de plus petite taille, afin de recueillir leur avis et leur point de vue concernant les politiques et les processus de passation de marchés. Nous avons reçu 40 réponses (taux de réponse de 85 %). L'**annexe II** présente une synthèse des résultats de cette enquête.

## Section I – Les institutions de l'UE parviennent à maintenir à un niveau bas le nombre d'erreurs graves affectant leurs procédures de marchés publics, mais la participation ne fait l'objet d'aucun suivi systématique

### 14

Les institutions de l'Union devraient être en mesure de démontrer qu'elles veillent à rendre accessibles leurs activités d'achat. À cette fin, elles ont besoin d'informations sur le niveau de participation des opérateurs économiques à leurs procédures de marchés. Elles doivent également éviter l'apparition de graves erreurs et irrégularités qui pourraient diminuer les possibilités de participation des opérateurs économiques, ébranler la confiance de ceux-ci et, par suite, émousser leur intérêt envers les marchés publics des institutions de l'UE. Nous avons examiné les informations disponibles sur les erreurs et irrégularités graves, sur les systèmes mis en place pour les éviter, ainsi que sur la participation des opérateurs économiques aux procédures de marchés des institutions de l'UE.

### Contrairement à la situation constatée dans le cadre de la gestion partagée avec les États membres, nous avons relevé peu d'erreurs ou d'irrégularités graves en relation avec les marchés publics des institutions de l'UE

### 15

Dans notre déclaration d'assurance annuelle<sup>9</sup>, nous repérons peu d'erreurs graves affectant les marchés publics dans le cadre des opérations directement gérées par les institutions de l'Union<sup>10</sup>. Comme les années précédentes, cela contraste avec la situation relevée dans le cadre de la gestion partagée avec les États membres<sup>11</sup>.

### 16

À notre demande, l'OLAF a analysé ses informations sur les allégations d'irrégularités reçues entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 avril 2015, afin de recenser les affaires liées à des marchés publics. Il a recensé au total 503 éléments d'information différents reçus. Seules 20 de ces 503 notifications concernaient des marchés publics passés par les institutions de l'UE: 16 d'entre elles ont été classées sans suite dès la première phase de sélection des affaires et 4 ont donné lieu à l'ouverture d'une enquête. Il ressort de ces chiffres que, par rapport au nombre total de procédures de marchés lancées par les institutions de l'Union, le pourcentage de cas potentiellement entachés de graves irrégularités est de l'ordre de 1 %, si nous prenons en considération les quelque 2 000 procédures par an pour lesquelles un avis d'attribution est publié au Journal officiel par les institutions de l'UE.

9 Voir par exemple le dernier rapport annuel de la Cour des comptes européenne sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2014, accompagné des réponses des institutions (JO C 373 du 10.11.2015), point 1.29.

10 Dans le cas de la gestion directe, les erreurs ont essentiellement porté sur des subventions financées par le budget de l'UE.

11 Voir notre rapport spécial n° 10/2015 intitulé «Les problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE nécessitent des efforts supplémentaires», en particulier les points 19 à 24 et le tableau 1, qui présente une typologie des erreurs. Les travaux, fournitures et services acquis dans le cadre des dépenses de cohésion dans les États membres comprennent des éléments tels que la construction de routes ou de stations de traitement des eaux résiduaires, qui ne figurent normalement pas dans le portefeuille de marchés des institutions de l'Union européenne (<http://eca.europa.eu>).

## Observations

### 17

L'OLAF n'a produit ces statistiques qu'à notre demande expresse et elles ne représentent qu'un instantané pris à un moment déterminé afin d'avoir un aperçu du nombre d'affaires potentielles portées à la connaissance de l'OLAF. Il aurait été plus utile d'obtenir de l'OLAF des statistiques qui permettent de dégager des tendances et d'analyser les conclusions de ses enquêtes.

12 Voir point 9.

### **Les systèmes des institutions de l'UE sont suffisamment solides et leurs agents suffisamment compétents pour maîtriser le risque d'erreurs et d'irrégularités**

### **Les services opérationnels disposent d'une expertise et d'une assistance en matière de procédure**

### 18

Pour réussir une passation de marché, il faut disposer d'une expertise technique concernant les travaux, fournitures et services spécifiques faisant l'objet du marché, ainsi que d'une bonne connaissance des règles et procédures à appliquer.

### 19

Toutes les entités dont nous avons examiné les procédures de marchés<sup>12</sup> disposent d'unités spécialisées composées d'experts en la matière qui conseillent et assistent les services opérationnels dans leurs activités d'achat. Nous avons constaté que les compétences en matière de procédures des spécialistes des marchés publics viennent compléter l'expertise technique des services opérationnels, et que les ressources humaines affectées aux activités d'achat sont appropriées. En outre, les services juridiques et/ou les unités financières centrales des institutions de l'UE peuvent également dispenser des conseils sur la procédure à suivre et partager leur expertise en la matière.

### 20

La plupart des entités auditées ont mis en place des comités internes qui visent à renforcer la gouvernance et le contrôle des procédures de marchés. Ces comités se composent généralement d'agents provenant d'autres composantes de l'organisation. Ils disposent de pouvoirs de décision ou peuvent émettre des recommandations et ils traitent généralement des grands marchés publics et/ou des marchés pour lesquels la concurrence est plus restreinte. Avant la signature d'un contrat, ces comités donnent une assurance supplémentaire que les règles applicables ont été suivies. En outre, leur composition interdisciplinaire en fait des espaces propices à un échange de vues dans les grandes institutions où la passation de marchés est décentralisée.

## Observations

### **Les conseils des services d'audit interne ont joué un rôle important**

#### **21**

La structure organisationnelle et les procédures actuelles mises en place pour les activités d'achat sont, dans une très large mesure, le fruit de recommandations formulées par les services d'audit interne quelques années auparavant. Depuis, la plupart des services d'audit interne ont concentré leur attention sur d'autres domaines d'activité de leurs institutions et ont affecté des ressources limitées aux marchés publics. Ils devront toutefois réexaminer la passation de marchés publics afin d'apprécier la mise en œuvre des règles révisées récemment en la matière et adapter leurs programmes de travail en se fondant sur les résultats de cette appréciation.

### **La BCE a obtenu une certification externe de ses activités d'achat**

#### **22**

Parallèlement aux conseils internes, la certification externe peut contribuer à apporter des connaissances et un regard extérieurs au sein de l'institution et constituer un vecteur d'amélioration. Le bureau central des marchés publics (ci-après le «CPO» – *Central procurement Office*) de la BCE a demandé et obtenu une certification externe de ses activités. Cette certification lui a été délivrée en 2011 par le *Chartered Institute of Procurement & Supply* (CIPS). Dénommée «*PPP Award*» (pour «processus», «politiques» et «procédures»), la certification reçue par la BCE attestant du niveau d'excellence atteint dans ces domaines a expiré fin 2015 et le CPO prévoyait de se soumettre à un processus complet de reconduction de la certification au cours du premier trimestre de 2016.

### **La plupart des institutions de l'UE ne mesurent pas systématiquement le niveau de participation à leurs procédures de marchés**

### **Un simple décompte des offres reçues ne suffit pas pour effectuer un suivi fiable du niveau de participation**

#### **23**

Lorsqu'elles publient un avis d'attribution de marché au Journal officiel, les institutions de l'UE doivent indiquer le nombre d'offres reçues pour le marché en question. Toutefois, cette information ne constitue pas à elle seule une base suffisante pour évaluer de manière fiable le niveau de concurrence dans une procédure. La concurrence peut être faible même en présence de plusieurs offres. C'est notamment le cas lorsqu'une seule offre peut être prise en considération pour être évaluée sur la base des critères d'attribution et que les autres ont été éliminées avant d'atteindre l'étape finale de l'évaluation. Différentes raisons peuvent motiver une telle élimination, notamment un dossier incomplet ou le non-respect des critères d'exclusion ou de sélection.

## Observations

**Les données du Centre commun de recherche (JRC) montrent que, dans la moitié des procédures, une seule offre pouvait être prise en considération lors de la décision finale d'attribution**

### 24

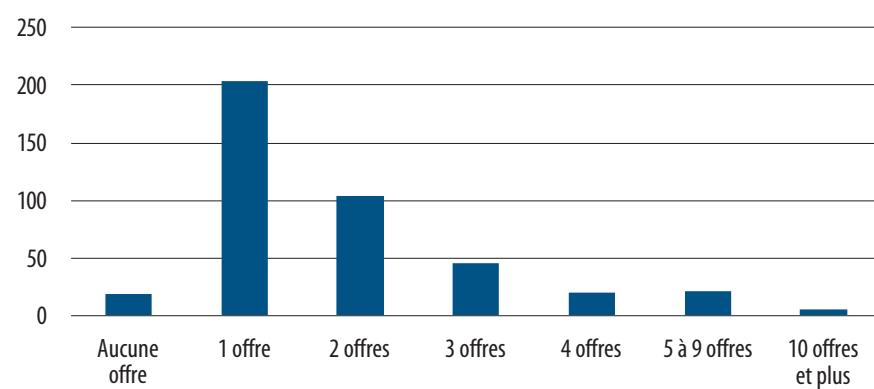
Seul le JRC de la Commission rassemble des données, recueillies pour chaque procédure quel qu'en soit le type, concernant le nombre d'offres reçues, le nombre d'offres acceptables, le nombre d'offres admissibles, le nombre d'offres jugées conformes et le nombre d'offres classées.

### 25

Nous avons analysé les statistiques du JRC pour 2013 et 2014 afin de comparer le nombre d'offres reçues avec le nombre d'offres qui ont atteint l'étape finale et ont pu être évaluées sur la base des critères d'attribution. Notre analyse a porté sur 468 procédures de marchés d'une valeur supérieure à 60 000 euros. Pour 50 de celles-ci, une seule offre a pu être prise en considération d'emblée, ce qui constitue une exception au principe de mise en concurrence la plus large possible<sup>13</sup>. Dans la moitié (49 %) des 418 autres procédures, une seule offre a pu être prise en considération pour la décision finale d'attribution (voir *figure 5*).

Figure 5

**Fréquence des procédures par nombre d'offres prises en considération lors de la décision finale d'attribution (pour les 418 contrats d'une valeur supérieure à 60 000 euros signés par le JRC en 2013 et 2014)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données communiquées par le JRC.

13 Notamment des procédures négociées pour des marchés dont l'exécution ne pouvait être confiée qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité.

## Observations

### Section II – Les règles à suivre et les choix effectués en matière de procédure au début du processus de passation de marchés ne sont pas suffisamment axés sur l'augmentation de la participation

**Lorsqu'elles ont révisé leurs règles sur les marchés publics en 2015, les institutions de l'UE n'ont pas, autant que possible, simplifié leurs règles ni levé certaines ambiguïtés pour faciliter l'accès à ces derniers**

**Le règlement financier de l'UE et ses règles d'application n'ont pas été consolidés en un seul document et restent un instrument législatif trop complexe**

## 26

La révision du règlement financier de l'UE réalisée en 2015 a maintenu le découpage des règles relatives aux marchés publics entre, d'une part, le règlement financier et, d'autre part, ses règles d'application. Comme nous l'avons souligné dans notre avis n° 1/2015<sup>14</sup>, ce découpage nuit à l'objectif de clarification qui sous-tend cette révision. En outre, il ne présente aucun avantage perceptible. Il rend la compréhension de règles déjà compliquées encore plus difficile, non seulement pour les agents de l'UE, mais a fortiori pour les opérateurs économiques.

## 27

Par ailleurs, toutes les dispositions pertinentes ne se trouvent pas dans les titres et chapitres du règlement financier de l'UE qui traitent spécifiquement des questions de marchés publics, ce qui complique davantage la situation. D'importantes dispositions figurent dans d'autres parties du texte, par exemple celle sur la «bonne administration», qui revêt une importance particulière pour les opérateurs économiques<sup>15</sup>.

## 28

Les règles de passation des marchés de la BCE montrent qu'il est possible de réunir toutes les dispositions pertinentes dans un seul texte.

14 Voir point 8 de l'avis (JO C 52 du 13.2.2015, p. 1).

15 L'article 96 du règlement financier de l'UE sur la bonne administration prévoit notamment que l'institution doit demander au demandeur ou au soumissionnaire de fournir les informations manquantes ou de clarifier les pièces justificatives en cas d'erreurs matérielles évidentes.

## Observations

### D'importants écarts par rapport à la directive de 2014 sur les marchés publics ne s'expliquent pas

#### 29

Bien que les règles de passation de marchés des institutions de l'UE coïncident globalement avec les dispositions de la directive de 2014 sur les marchés publics, elles s'en écartent en plusieurs points, sans explication. Deux de ces écarts ont des répercussions importantes sur l'accessibilité des marchés publics des institutions de l'Union: l'une concerne la participation des PME et l'autre les consultations préalables du marché.

#### La participation des PME n'est pas spécifiquement encouragée

#### 30

L'un des grands objectifs de la directive de 2014 sur les marchés publics est de «facilit[er] notamment la participation des petites et moyennes entreprises (PME) aux marchés publics»<sup>16</sup>. À cet égard, le législateur a explicitement mis en garde contre les risques d'une concentration excessive du pouvoir d'achat découlant du regroupement des demandes par les acheteurs publics. Dans l'ensemble de la directive de 2014 sur les marchés publics, on compte plus de 20 occurrences du terme «PME». Par contre, ce dernier n'est jamais mentionné dans les modifications apportées au règlement financier de l'UE ni dans la refonte des règles de passation des marchés de la BCE. Au cours de notre audit, nous avons constaté qu'à l'exception de la DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME<sup>17</sup>, aucune des entités contrôlées n'avaient émis d'orientations ou d'instructions spécifiques sur la manière de faciliter la participation des PME ou d'effectuer un suivi du niveau de celle-ci. Un seul des 40 organismes qui ont répondu à notre enquête a indiqué que la participation des PME était une priorité. Pourtant, certaines procédures de marchés offraient des débouchés évidents pour les PME (voir **encadré 2**).

#### Les consultations préalables du marché réalisées en vue d'informer les opérateurs économiques ne sont pas mentionnées

#### 31

La directive de 2014 sur les marchés publics autorise expressément la réalisation de consultations préalables du marché en amont de la procédure de marché elle-même et définit les principes à respecter<sup>18</sup>. Les pouvoirs adjudicateurs peuvent demander ou accepter les avis d'autorités ou d'experts indépendants ou d'intervenants du marché, puis les utiliser pour la planification et le déroulement de la procédure de passation de marché, à condition que ces avis n'aient pas pour effet de fausser la concurrence et n'entraînent pas une violation des principes de non-discrimination et de transparence. La directive de 2014 sur les marchés publics précise que ces consultations sont réalisées non seulement en vue de préparer la passation de marché mais aussi de communiquer aux opérateurs économiques les projets et les exigences des pouvoirs adjudicateurs en la matière (voir **encadré 3**). Ce dernier objectif n'a pas été repris dans le règlement financier de l'UE<sup>19</sup>.

16 Voir considérant 2 de la directive de 2014 sur les marchés publics.

17 Dans ses échanges avec les soumissionnaires potentiels, la DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME souligne que ces dernières sont tout particulièrement invitées à participer. Les PME sont encouragées à présenter leur offre individuellement, en tant que membres d'un consortium ou en tant que sous-traitants.

18 Voir article 40 de la directive de 2014 sur les marchés publics.

19 Les règles de passation des marchés de la BCE ne mentionnent pas les consultations préalables du marché.

### Exemples de procédures facilement accessibles pour les PME

En 2014, le Parlement européen a eu besoin de conseils d'experts pour sa commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire. La valeur totale estimée de ces services s'élevait à 2,5 millions d'euros sur une période de quatre ans. Au lieu de chercher un seul contractant, le Parlement a scindé les services en 5 lots: politique de l'environnement, changement climatique, développement durable, santé publique et sécurité alimentaire. Pour chaque lot, plusieurs contractants valables ont été repérés. Au total, le Parlement a conclu des contrats avec 17 sociétés différentes.

En 2014, le Conseil a acheté des produits promotionnels pour un montant total de 122 566 euros. Le marché a été divisé en 12 lots selon le type de produits nécessaires (tels que des montres, des t-shirts ou des stylos). Chaque lot permettait de mettre en concurrence des soumissionnaires et des contrats ont été signés avec trois entreprises différentes.

Pour ses nouveaux locaux à Francfort-sur-le-Main, la BCE n'était dans un premier temps pas parvenue à trouver un «entrepreneur général», car les offres présentées excédaient largement son budget. Elle a alors décidé de lancer des appels d'offres pour ses travaux de construction sous la forme de 14 ensembles de 4 à 10 lots chacun. Cette nouvelle stratégie d'appel d'offres a permis à des PME de participer et de remporter des marchés. La BCE est parvenue à gérer quelque 60 entreprises de construction travaillant en parallèle.

### Écart injustifié du règlement financier de l'UE de 2015 par rapport à la directive de 2014 sur les marchés publics

«Avant d'entamer une procédure de passation de marché, les pouvoirs adjudicateurs peuvent réaliser des consultations du marché en vue de préparer la passation de marché *et d'informer les opérateurs économiques de leurs projets et de leurs exigences en la matière.*» (extrait de l'article 40 de la directive de 2014, soulignement ajouté)

«Avant le lancement d'une procédure de passation de marché, le pouvoir adjudicateur peut procéder à une consultation du marché en vue de la préparation de cette procédure.» (extrait de l'article 105 du règlement financier de l'UE de 2015)

**La méthode de prospection du marché local de l'immobilier n'a pas été définie clairement****32**

La directive de 2014 sur les marchés publics ne s'applique pas à l'acquisition ou à la location de terrains, de bâtiments existants ou d'autres biens immeubles. Les procédures appliquées pour ces marchés doivent néanmoins respecter les principes du traité, notamment les principes d'égalité de traitement et de transparence.

20 Voir document COM(2007) 501 final du 5 septembre 2007 sur la politique d'installation des services de la Commission à Bruxelles et à Luxembourg; notamment la section intitulée «Concurrence accrue sur le marché: une nouvelle méthodologie pour l'achat et la location d'immeubles».

**33**

Ni le règlement financier de l'UE ni les règles de passation des marchés de la BCE n'indiquent comment les contractants ou soumissionnaires potentiels doivent être informés et contactés lorsque les institutions de l'UE recherchent des terrains ou des bâtiments existants. Par conséquent, ces modalités sont laissées en grande partie à la discrétion des responsables des institutions. Au cours de notre audit, nous avons relevé des cas où ces derniers ont exploré eux-mêmes le marché et pris contact directement avec les contractants ou soumissionnaires potentiels de leur choix, d'autres cas où ils ont eu recours à des consultants externes afin de repérer plus facilement les offres adéquates, ainsi que des cas où un avis de prospection a été publié au Journal officiel.

**34**

Seule la Commission a pris publiquement l'engagement<sup>20</sup> de garantir la transparence par la publication systématique au Journal officiel des avis de prospection qui indiquent les exigences minimales de chaque projet spécifique ainsi que les critères d'exclusion et de prospection applicables. Elle s'est également engagée à publier le résultat des procédures. Au cours de notre audit, nous avons constaté que la procédure a été appliquée pour les marchés immobiliers de la Commission à Bruxelles, mais pas à Luxembourg. Le Parlement européen a publié son dernier avis de prospection au Journal officiel lorsqu'il cherchait des bâtiments dans la région de Bruxelles-Capitale en 2010.

### **Seule la BCE a établi le régime linguistique applicable à ses règles de passation de marchés**

#### **35**

Le règlement financier de l'UE n'indique pas les langues à utiliser pour les marchés publics. Seule la BCE a imposé un régime linguistique dans ses règles de passation des marchés<sup>21</sup>. Les procédures appliquées par la plupart des institutions de l'UE risquent de créer un décalage entre la réalité et les attentes des soumissionnaires potentiels. Les institutions de l'Union publient leurs avis sur TED dans toutes les langues officielles. En outre, les opérateurs économiques peuvent demander la traduction des documents d'appel à la concurrence et peuvent déposer leurs offres dans n'importe quelle langue officielle. Néanmoins, après être devenus contractants, les soumissionnaires ne peuvent souvent pas poursuivre les échanges dans la langue officielle de leur choix, mais doivent répondre aux besoins du pouvoir adjudicateur, tels que ce dernier les a énoncés dans le cahier des charges. En effet, une langue déterminée pour les échanges durant l'exécution du marché (communication) et pour les prestations à fournir y est généralement précisée.

21 Les règles de la BCE prévoient que les procédures de marchés se déroulent en anglais, sauf circonstances exceptionnelles liées à la procédure ou à l'objet du marché qui requiert l'utilisation d'un régime linguistique différent.

### **Les choix effectués en matière de procédure n'ont pas tous encouragé la mise en concurrence la plus large possible**

#### **36**

Nous avons constaté que de nombreux responsables des achats sont incités à éviter les litiges et/ou à réduire le délai et les ressources nécessaires pour mener à bien les procédures de marchés. Cela peut les amener à opérer, en matière de procédures, des choix défendables d'un point de vue juridique, mais où la bonne gestion financière recommanderait une interprétation des règles plus favorable à la concurrence.

### **Seule la BCE s'est dotée d'une politique prévoyant une consultation préalable du marché avant le lancement de la procédure formelle de passation de marché**

#### **37**

Il importe de procéder à une consultation approfondie du marché avant d'entamer le processus formel de passation de marché, pour optimiser les exigences et les spécifications techniques énoncées dans les documents d'appel à la concurrence, ainsi que pour vérifier la disponibilité et la volonté des soumissionnaires potentiels de participer à la procédure.

## 38

Avant les dernières révisions de la directive sur les marchés publics et du règlement financier de l'UE, la consultation du marché préalable au lancement d'appels d'offres n'était pas mentionnée dans les règles en la matière (voir point ci-dessus). En outre, à l'exception notable de la BCE, les institutions de l'UE mettaient fortement l'accent sur les risques liés à cette approche dans leurs orientations ou instructions internes concernant la consultation du marché. Elles y fixaient également des conditions restrictives, voire dissuadaient de prendre contact avec les soumissionnaires potentiels. À titre d'exemple, dans son vademecum interne de la passation des marchés publics, le Parlement européen (novembre 2014) recommandait de ne pas demander ou accepter l'avis de personnes ou d'opérateurs ayant un intérêt sur le marché considéré, dans la mesure où ceci risquait d'entraver la concurrence.

## 39

Cela peut susciter une certaine frilosité chez les agents responsables des achats. Dans les dossiers de passation de marchés examinés, peu d'éléments probants font état de consultations approfondies du marché, ce qui a également été confirmé par notre enquête. De nombreux organismes ont répondu qu'ils avaient rarement eu recours à une consultation du marché avant le lancement d'une procédure de marché.

## 40

Contrairement aux autres institutions de l'UE, l'unité responsable des marchés publics à la BCE a élaboré et mis en œuvre des lignes directrices internes favorisant une approche proactive avec les fournisseurs avant d'entamer le processus formel de passation de marché, afin d'optimiser l'utilisation des deniers publics. Cela se traduit notamment par la tenue de réunions informelles avec les contractants sortants et potentiels, afin d'améliorer la connaissance du marché, d'expliquer les exigences de la BCE et de favoriser la concurrence.

### Les marchés n'ont pas été scindés en lots aussi souvent qu'ils auraient pu l'être

## 41

La division d'un marché en lots permet d'accroître la concurrence et de faciliter la participation des petites et moyennes entreprises. Plus un marché est de grande envergure, plus la probabilité qu'il soit attribué à des PME est faible<sup>22</sup>.

22 Voir l'étude intitulée «*SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*» (Accès des PME aux marchés publics et regroupement des demandes au sein de l'UE) de février 2014, réalisée par des consultants externes à la demande de la Commission.

## 42

L'article 168 des RAP stipule que «lorsque cela est approprié et techniquement réalisable et que le rapport coût/efficacité est satisfaisant, les marchés sont attribués sous la forme de lots distincts dans le cadre d'une même procédure». Cette formulation laisse un large pouvoir d'appréciation aux ordonnateurs quant à l'utilisation ou non des lots. Nous avons constaté que la division des marchés en lots n'a pas été utilisée autant qu'elle aurait pu l'être. *L'encadré 4* présente des exemples de cas où les institutions auraient pu avoir recours à la division en lots. Par rapport à la situation qui prévalait au niveau des autorités centrales dans les États membres, la part que représentent les avis de marchés publiés dans TED et comportant des lots était nettement plus faible pour les institutions de l'UE (voir *figure 6*).

## Encadré 4

**Cas où des marchés auraient pu être divisés en lots**

En 2014, le Conseil a attribué un contrat-cadre pour une durée de dix ans et une valeur de plus de 93 millions d'euros pour la conduite, l'entretien, le dépannage et les adaptations des installations techniques de ses bâtiments actuels ou à venir à une seule entreprise sans scinder le marché en lots. Les services à fournir couvrent des domaines variés: chauffage, ventilation, air conditionné, installations hydrosanitaires, électricité, réseaux de secours, photovoltaïque, équipements de protection collective, matériel culinaire, vidange des dégraisseurs, suivi des consommations, assistance technique et travaux d'adaptation des installations.

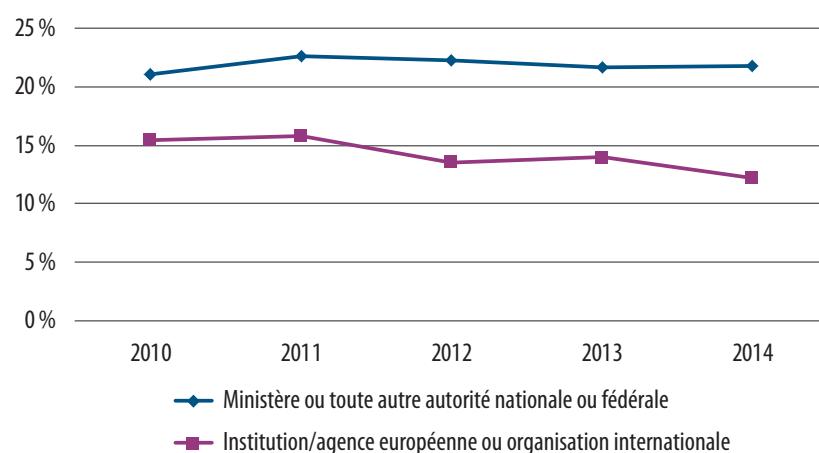
La Commission n'a pas utilisé la division en lots en 2015 pour le contrat de cinq ans «L'Europe vous conseille – le service de conseil juridique gratuit de l'Union» pour une valeur de plus de 8,9 millions d'euros. Ce service est extrêmement complexe, car il porte sur des conseils juridiques donnés dans toutes les langues de l'UE et suppose une connaissance de tous les systèmes juridiques de l'Union. La seule offre a été présentée par le prestataire sortant, probablement car il était le seul opérateur économique en mesure de présenter une offre préétablie pour un service couvrant un champ aussi large. Toutefois, les 211 téléchargements des documents d'appel à la concurrence traduisent le grand intérêt suscité par cet appel d'offres. Une division du marché en lots, par exemple par groupes de pays, aurait pu faciliter la participation d'autres opérateurs économiques.

En 2014, le Parlement européen a confié à une entreprise le nettoyage de ses bâtiments de Strasbourg pour une valeur de plus de 19,8 millions d'euros sur une période de cinq ans. La description des services demandés était la suivante: «Prestations de services de nettoyage des locaux, des vitreries, des menuiseries et habillages métalliques intérieurs et extérieurs, ainsi que d'autres services d'hygiène générale, dans les bâtiments du Parlement européen à Strasbourg». Tous figuraient dans un seul lot. Le nettoyage des vitres aurait pu faire l'objet d'un lot distinct, ce qui aurait permis d'accroître le nombre d'entreprises susceptibles de profiter de cette opportunité. Cette activité, généralement distincte du nettoyage des bureaux, est réalisée par d'autres personnes, sa fréquence n'est pas la même et elle exige une expérience, des compétences et des outils différents.

## Observations

Figure 6

### Part que représentent les procédures comportant des lots: comparaison entre les avis de marchés des institutions de l'Union et ceux des autorités centrales des États membres



*Remarque:* Lorsque l'avis de marché ne comportait aucune information concernant l'utilisation de lots, nous avons supposé que le marché n'avait pas été scindé. La catégorie «Institution/agence européenne ou organisation internationale» de TED englobe un très petit nombre d'avis de marchés publiés par des organisations internationales extérieures à l'UE.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données communiquées par l'Office des publications.

## 43

La division de marchés en lots et leur publication simultanée sont certes susceptibles d'améliorer l'accessibilité des procédures de marchés publics, mais les institutions de l'UE ne doivent pas scinder un marché artificiellement dans le but de se soustraire à l'obligation de recourir à une procédure plus concurrentielle. À titre d'exemple, le Parlement européen a acheté en 2014 du mobilier de bureau auprès d'un fournisseur unique par l'intermédiaire de quatre procédures négociées différentes menées avec un seul soumissionnaire sur une période de moins de deux mois. Les quatre procédures portaient toutes sur des marchés d'une valeur inférieure au seuil à partir duquel une plus grande publicité est nécessaire, avec des montants allant de 8 021 à 14 110 euros pour un total de 43 345 euros. Les quatre marchés étaient très similaires, chacun d'entre eux concernant du mobilier de bureau pour les directeurs et les directeurs généraux travaillant dans un bâtiment donné.

## Le recours aux procédures restreintes risquait de décourager les soumissionnaires potentiels

## 44

Le règlement financier de l'UE dispose que le pouvoir adjudicateur peut recourir à la procédure ouverte ou restreinte pour tout achat. Les règles de passation des marchés de la BCE donnent la priorité à la procédure ouverte puisqu'elles en font la procédure standard.

## Observations

### 45

La procédure restreinte<sup>23</sup> présente certains avantages, en particulier s'il y a lieu de limiter la circulation des documents d'appel à concurrence pour des raisons de sécurité ou de confidentialité. Toutefois, au moins avant la dernière révision des règles en matière de marchés publics, il existait un risque que des soumissionnaires potentiels s'abstiennent de participer, parce que l'invitation à soumissionner contenant les spécifications détaillées n'était pas disponible au cours de la première phase et qu'il leur était donc difficile d'avoir une idée claire des attentes du pouvoir adjudicateur. Il est impossible de dire avec certitude si cela va changer avec l'entrée en vigueur de la version révisée des RAP à partir de 2016. Ces dernières prévoient que les documents de marchés, entre autres l'intégralité du cahier des charges, devraient être mis à disposition dès le début également dans le cas des procédures en deux étapes, telles que les procédures restreintes. Les RAP comportent cependant une clause d'exception qui permet de déroger à cette règle dans des cas dûment justifiés, par exemple lorsque des aspects techniques ou des questions de confidentialité entrent en ligne de compte.

23 Contrairement à la procédure ouverte, la procédure restreinte se déroule en deux phases. Au cours de la première, tout opérateur économique intéressé peut demander à participer, mais seuls ceux satisfaisant aux critères de sélection peuvent présenter une offre.

### 46

En outre, une procédure restreinte dure en général plus longtemps qu'une procédure ouverte, ce qui en soi peut décourager des soumissionnaires potentiels. Le délai minimal pour la soumission des propositions dans le cadre d'une procédure ouverte ordinaire avec accès électronique aux documents d'appel à concurrence est de 47 jours. Pour la procédure restreinte, ce délai est porté à 37 jours + 35 jours. De plus, entre ses deux étapes, la procédure restreinte connaît une interruption nécessaire au traitement des demandes de participation. Des retards supplémentaires peuvent se produire lorsque des demandes de participation sont rejetées et que les opérateurs concernés contestent leur exclusion. Enfin, la procédure n'est pas suffisamment souple pour permettre l'évaluation des offres sur la base des critères d'attribution sans contrôle préalable des critères d'exclusion ou de sélection, ce qui prolonge encore le délai par rapport à la procédure ouverte.

### 47

De 2010 à 2014, dans toutes les institutions de l'UE prises dans leur ensemble, le nombre de marchés attribués à l'issue d'une procédure ouverte a toujours été environ trois fois supérieur au nombre de marchés passés dans le cadre d'une procédure restreinte. En revanche, le Conseil a eu recours à la procédure restreinte dans la grande majorité des cas au cours de cette même période. La longueur de ces procédures a constitué un problème majeur. Pendant la période de 2011 à 2013, leur durée moyenne a été de près d'un an, avec une moyenne de 170 jours écoulés entre la publication de l'avis de marché et la réception des offres.

**En règle générale, le recours aux procédures négociées a été étroitement surveillé****48**

La réforme de 2014 des règles en matière de marchés publics a élargi le champ d'application des procédures comportant des négociations avec les soumissionnaires, notamment avec la nouvelle «procédure concurrentielle avec négociation». Il était trop tôt pour évaluer l'impact des nouvelles règles dans le cadre de notre audit.

**49**

Par le passé, la procédure négociée sans publication préalable a été utilisée quatre fois plus souvent que la procédure négociée avec publication préalable au Journal officiel. Les principales raisons du recours à une procédure négociée sans publication préalable étaient le fait que les travaux, fournitures ou services ne pouvaient être fournis que par un seul opérateur économique, ainsi que l'absence de solution raisonnable de substitution ou de remplacement.

**Encadré 5****Cas dans lesquels une plus grande publicité aurait été appropriée**

Le Parlement européen a eu recours à une procédure négociée lors de la passation d'un «marché immobilier» d'un montant de 133,6 millions d'euros pour un immeuble à Bruxelles, alors même que le bâtiment n'existant pas à la date de la signature du contrat, le 27 juin 2012. Comme nous l'avions expliqué dans notre rapport spécial n° 2/2007<sup>24</sup>, seuls les bâtiments existants sont couverts par l'exception à la règle de mise en concurrence la plus large prévue par l'article 134, paragraphe 1, des RAP. Les immeubles inachevés ou pas encore construits doivent faire l'objet de méthodes de passation ouvertes et concurrentielles.

Le directoire de la BCE a fait part de son besoin de recourir à des services de conseil en matière d'organisation afin de s'acquitter de la nouvelle mission de la Banque dans le domaine de la surveillance bancaire, quelques mois à peine avant le lancement du mécanisme de surveillance unique en novembre 2014. Cinq soumissionnaires potentiels ont été contactés directement et invités à soumettre des offres, mais aucun avis de marché n'a été publié, en vertu de l'exception qui s'applique «lorsque l'extrême urgence, résultant d'événements imprévisibles pour la BCE, n'est pas compatible avec les délais exigés par les procédures de passation de marchés». Cependant, il était prévisible, dès 2013, que la création du mécanisme de surveillance unique poserait des problèmes à la BCE sur le plan organisationnel et il n'a pas été démontré que les délais prévus dans le cadre d'une procédure restreinte accélérée (10 jours pour la réception des demandes de participation et 10 jours pour la transmission des offres) étaient incompatibles avec le calendrier prévalant alors. La valeur du marché s'élevait à 3,49 millions d'euros.

24 JO C 148 du 2.7.2007, p. 1, voir point 21.

## Observations

### 50

L'utilisation de procédures négociées sans publication préalable a été étroitement surveillée par les institutions contrôlées, comme l'exige le règlement financier de l'UE. Au Parlement européen et à la BCE, nous avons toutefois relevé deux cas dans lesquels une plus grande publicité aurait été appropriée (voir **encadré 5**).

### Obligation de négocier dans le cadre des procédures négociées

### 51

Contrairement à ce que laisse entendre leur nom, les procédures négociées n'ont pas toujours donné lieu à des négociations. Ce fut notamment le cas pour des marchés de faible valeur. Les directions générales de la Commission et du Parlement ont utilisé les procédures négociées de manière à retenir la meilleure des offres présentées, mais elles n'ont pas négocié pour tenter de les perfectionner.

### 52

Toutefois, il se peut que les soumissionnaires s'attendent à avoir la possibilité d'ajuster le prix ou la qualité proposés après la soumission de leur offre initiale. Si ce n'est pas le cas, ces soumissionnaires sont privés d'une occasion de remporter le marché et l'institution risque de laisser échapper une meilleure affaire.

### 53

Depuis sa révision en 2015, le règlement financier de l'UE prévoit explicitement qu'un pouvoir adjudicateur peut attribuer un marché dans le cadre d'une procédure négociée sur la base de l'offre initiale sans négociation, lorsqu'il a indiqué dans les documents de marché qu'il se réserve la possibilité de le faire. Du point de vue du soumissionnaire, cette nouvelle disposition ne saurait cependant lever l'incertitude évoquée précédemment, étant donné que des négociations sont possibles mais pas systématiques.

## Des contrats-cadres trop longs risquent de nuire à la concurrence

### 54

Les contrats-cadres instaurent une relation à long terme avec un ou plusieurs fournisseurs ou prestataires. Il peut s'avérer utile de conclure ce type de marchés pour l'acquisition répétitive de fournitures ou de services, lorsque le pouvoir adjudicateur connaît ses besoins mais pas les quantités ni la fréquence à laquelle ils vont se faire sentir sur une période déterminée. En règle générale, la durée maximale des contrats-cadres est de 4 ans<sup>25</sup> afin d'éviter les effets néfastes à la concurrence. Elle ne peut excéder 4 ans que dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment par l'objet du contrat-cadre. La diminution des coûts administratifs pour le pouvoir adjudicateur ne devrait pas être considérée comme un motif valable.

25 La relation contractuelle avec l'opérateur économique peut durer plus de 4 ans puisque la durée des différents marchés fondés sur le contrat-cadre ne doit pas nécessairement coïncider avec celle dudit contrat-cadre.

### 55

Contrairement aux autres entités contrôlées, le Conseil a fréquemment eu recours, de 2013 à 2015, à la clause d'exception, afin de prolonger considérablement la durée des contrats-cadres attribués en lien avec ses immeubles. L'**encadré 6** présente la liste de ces contrats d'une durée de 7 ans ou plus.

### Encadré 6

#### Contrats-cadres du Conseil d'une durée de sept ans ou plus en cours d'exécution

UCA 093/13: Conduite, entretien, dépannage et adaptations des installations techniques des bâtiments actuels ou à venir du Conseil de l'Union européenne pour une durée maximale de 10 ans. Valeur totale: 94 millions d'euros.

UCA 14/048: Modernisation et entretien en garantie omnium des ascenseurs du bâtiment Justus Lipsius du Conseil de l'Union européenne pour une durée de 10 ans. Valeur totale: 3,35 millions d'euros.

UCA 14/100: Travaux de cloisonnement et de parachèvements dans les bâtiments du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne pour une durée maximale de 7 ans. Valeur totale: 6,66 millions d'euros.

UCA 15/010: Remplacement et maintenance des équipements de supervision et de gestion des installations électriques et électromécaniques de l'immeuble Justus Lipsius pour une durée de 17 ans. Aucun avis d'attribution de marché n'a été publié.

UCA 15/011: Travaux d'aménagement et d'entretien à réaliser dans les bâtiments du Conseil de l'Union européenne pour une durée de 7 ans. Valeur totale: 31,2 millions d'euros.

UCA 034/15: Acquisition et maintenance d'appareils mobiles de détection d'explosifs pour une durée de 10 ans. Aucun avis d'attribution de marché n'a été publié.

Source: Cour des comptes européenne.

### Section III – Des obstacles inutiles compliquent la tâche des soumissionnaires potentiels désireux de repérer et d'exploiter les possibilités de marchés publics proposées par les institutions de l'UE

**56**

Nous avons examiné dans quelle mesure il était simple de repérer les possibilités de marchés publics proposées par les institutions de l'UE et s'il existait des outils pour aider les soumissionnaires potentiels, d'une part à présenter leur offre sans avoir à supporter des coûts inutiles et, d'autre part, à obtenir un réexamen efficace en cas de problèmes de procédure.

**57**

Les bonnes pratiques consisteraient à mettre à disposition un guichet unique permettant aux opérateurs économiques de trouver toutes les informations pertinentes réunies sur une seule et même plateforme en ligne et d'interagir avec les institutions européennes sur ce même site web. Idéalement, les procédures de marchés devraient passer par un seul support électronique, y compris pour la communication relative aux règles applicables, aux débouchés commerciaux, aux documents de marché correspondants, à la soumission des offres, ainsi que pour tous les autres échanges entre les institutions et les opérateurs économiques. La passation électronique de marchés (voir **encadré 7**) fournit les outils nécessaires à la réalisation de cet objectif.

**Encadré 7**

#### La passation électronique de marchés: la terminologie décodée

La passation électronique de marchés (publics), ou *e-procurement*, désigne le recours aux moyens électroniques de communication et de traitement des transactions par les organisations du secteur public lorsqu'elles achètent des fournitures et des services ou qu'elles lancent des appels d'offres concernant des travaux publics.

Toutes les étapes du processus de passation de marchés peuvent être réalisées ou assistées par des moyens électroniques. L'accent est mis actuellement sur les éléments suivants:

*e-notification*: publication électronique d'avis annonçant des marchés publics et comportant un lien hypertexte vers une plateforme de soumission par voie électronique (*e-tendering*);

*e-tendering* (également désigné par le terme *e-access*): plateforme destinée à la publication en ligne de documents relatifs aux marchés publics, tels que les termes de référence, ainsi qu'à la communication par voie électronique entre les soumissionnaires et l'organisme adjudicateur;

*e-submission*: soumission électronique des offres par les opérateurs économiques lorsqu'ils répondent à un appel d'offres.

Voir les documents COM(2012) 179 final «Une stratégie pour la passation électronique des marchés publics» et COM(2013) 453 final «La passation électronique de bout en bout des marchés publics comme moyen de modernisation de l'administration publique».

### Les activités d'achat des institutions de l'UE ne sont guère visibles sur internet

#### 58

Du point de vue d'un opérateur économique, une bonne visibilité des activités d'achat des institutions de l'UE est importante pour trois raisons: elle facilite l'accès aux informations sur les marchés potentiels, elle aide à comprendre les règles et la meilleure façon de soumettre une offre, et la transparence qu'elle permet inspire aux opérateurs une confiance en l'issue équitable des procédures qui les incite à participer.

26 [http://europa.eu/abouteuropa/index\\_fr.htm](http://europa.eu/abouteuropa/index_fr.htm)

27 [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/contracts\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_fr.htm)

### Les informations disponibles sont fragmentaires et disséminées sur de nombreux sites web différents

#### 59

Europa.eu est le site web officiel de l'Union européenne. Selon les termes de sa page de présentation, le site constitue «un bon point de départ si vous êtes à la recherche d'informations ou de services fournis par l'UE, mais ne savez pas comment vous orienter sur nos pages»<sup>26</sup>. Le portail Europa.eu se limite à une simple mention de l'existence de marchés publics lancés par les institutions de l'UE et ne donne aucune information générale sur leurs activités d'achat et sur les règles applicables. Le visiteur du site web n'y trouvera que des liens vers les rubriques consacrées aux marchés publics des sites des différentes institutions de l'UE (11 liens au total) et vers EU Bookshop, la librairie en ligne de l'UE, qui propose gratuitement le téléchargement d'une brochure de 2009 intitulée «Avoir la Commission européenne pour client».

#### 60

La page générale consacrée aux marchés publics sur le site web de la Commission<sup>27</sup> est une autre source susceptible d'être consultée dans le cadre d'une première prospection des marchés publics des institutions de l'UE. Ce site web présente une liste de domaines politiques dans lesquels la Commission peut avoir des besoins exigeant la passation de marchés et propose des liens vers les sites internet des différentes directions générales en charge de ces politiques, sans autre information.

#### 61

Contrairement aux pages générales de la Commission, les sites de ses directions générales et des autres institutions de l'UE fournissent davantage d'informations. Toutefois, l'éventail des sujets abordés varie de manière significative, comme le montre le **tableau 2**, qui récapitule les résultats de notre analyse des 11 sites web différents.

## Observations

Tableau 2

### Analyse des rubriques consacrées aux marchés publics des institutions européennes sur leurs différents sites web

	Total par catégorie	Parlement	Conseil	BE	DG Communication	DG Informatique	EuropeAid	DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME	JRC	OLB	OII	DG Recherche et innovation	DG Fiscalité et union douanière
Informations générales sur les marchés publics des institutions de l'UE	6		0			0	0	0		0			0
Guide à l'intention des fournisseurs sur la marche à suivre pour soumettre une offre	5		0			0	0			0			0
Informations sur la base juridique des marchés publics des institutions de l'UE	8	0	0	0		0	0	0				0	0
Dispositions générales et/ou modèles de documents	8		0	0		0	0	0		0		0	0
Supports d'apprentissage ou de formation complémentaires (formation en ligne, guide à l'usage des internautes)	3		0				0			0			
Possibilité de poser des questions concernant les marchés publics	8		0	0		0	0	0		0	0		0
Inscription à un système de notification permettant d'être informé des nouveaux avis publiés	8		0		0	0	0	0	0	0	0		
Documents d'appel à la concurrence disponibles au format électronique	12	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Options de recherche supplémentaires accessibles depuis le site web	3		0				0		0				
Informations concernant les possibilités actuelles de marchés de grande valeur	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Annonce de marchés de grande valeur prévus ou à venir	4						0		0	P			0
Informations concernant les possibilités actuelles de marchés de faible valeur	6	0	0	0			0		0			0	
Annonce de marchés de faible valeur prévus ou à venir	4	0					0	0	0				
<b>Total par site web examiné</b>		<b>5</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>8</b>

Remarque: L'analyse a été réalisée entre le 24 juin et le 6 juillet 2015.

Source: Cour des comptes européenne.

## 62

Parmi les sites web analysés, celui d'EuropeAid se démarque comme un exemple de bonne pratique, car toutes les informations nécessaires y sont disponibles. Il comporte un système perfectionné et convivial de recherche de possibilités de marchés proposant de nombreuses options. En outre, des orientations et des outils d'apprentissage en ligne sont disponibles. Une autre différence importante distingue le site web d'EuropeAid des autres: des orientations détaillées portant sur les procédures de marchés y sont publiées<sup>28</sup>. Partout ailleurs, ces orientations sont considérées comme des documents internes et ne sont pas publiées sur les sites internet officiels. C'est par exemple le cas du vade-mecum des marchés publics à la Commission, établi par le service financier central de la DG Budget. La dernière version de ce vade-mecum date du mois de novembre 2015, mais seules des versions précédentes de ce document sont consultables sur internet, uniquement parce qu'elles ont été publiées par un cabinet juridique privé et par une organisation de la société civile.

**La fonction de recherche de TED (*Tenders Electronic Daily*) n'a pas toujours donné des résultats satisfaisants**

## 63

TED (*Tenders Electronic Daily*) est la version en ligne du *Supplément au Journal officiel de l'Union européenne* consacré aux marchés publics européens. Chaque jour, du mardi au samedi, quelque 1 800 avis de marchés publics sont publiés sur TED<sup>29</sup>. La plupart de ces avis ont été publiés par des pouvoirs adjudicateurs des États membres de l'Union européenne. Les avis de marchés des institutions de l'UE sont également publiés sur TED lorsque leur valeur estimative est égale ou supérieure aux seuils prévus par la directive de 2014 sur les marchés publics, sauf dans le cas d'une procédure négociée sans publication d'un avis de marché, conformément aux dispositions de l'article 134 des RAP.

## 64

Compte tenu du nombre élevé d'avis de marchés publiés, une fonction de recherche intuitive et efficace est essentielle pour permettre une utilisation conviviale de cette plateforme. Il est possible de trier et de rechercher les avis publiés sur TED par pays, par secteur commercial, par lieu de livraison et par un certain nombre d'autres critères. La fonction de recherche de TED permet de combiner différents critères de recherche pour filtrer les avis de marchés potentiellement intéressants. Plusieurs tests nous ont permis de repérer différents problèmes concernant des options de recherche qui n'ont pas produit de résultats satisfaisants. Des exemples sont présentés dans l'**encadré 8**.

28 «Marchés publics et subventions dans le cadre des actions extérieures de l'Union Européenne – Un guide pratique».

29 <http://ted.europa.eu>

### Exemples de résultats insatisfaisants du moteur de recherche de TED sur les avis de marchés en cours

Une recherche effectuée sur les avis de marchés en cours combinant le secteur d'activité «Construction et biens immobiliers» et le type de pouvoir adjudicateur «Institution/agence européenne ou organisation internationale» a donné un total de 124 réponses. Toutefois, les éléments affichés comprenaient de nombreux avis de marchés qui, de toute évidence, ne présentaient aucun lien avec la construction et les biens immobiliers, par exemple des avis de marchés liés à des «services de traduction», à une «étude de soutien au bilan de qualité du droit de la consommation de l'UE» ou à un «instrument PME, communauté d'entreprises et académie».

Une autre recherche effectuée sur les avis de marchés en cours limitée au secteur d'activité «Exploitation minière et minérais» combiné au type de pouvoir adjudicateur «Institution/agence européenne ou organisation internationale» a donné des résultats non pertinents, tels que «Dispositifs de protection contre le soleil» ou «Travaux de construction de bâtiments liés aux transports ferroviaires». Nous avons testé cette combinaison de critères de recherche à différentes dates. À plusieurs reprises, la fonction de recherche n'a donné pour résultats que des avis de marchés qui ne présentaient aucun lien avec le secteur «Exploitation minière et minérais».

La fonction de recherche en texte intégral n'a pas toujours donné des résultats satisfaisants. Nous avons suivi les instructions préconisant l'utilisation des guillemets et saisi par exemple le texte «services de sécurité», que nous avons combiné au type de pouvoir adjudicateur «Institution/agence européenne ou organisation internationale». Nous avons obtenu 147 résultats, parmi lesquels des avis de marchés non pertinents tels que «Soutien en faveur du développement d'une meilleure connaissance des administrations publiques et du renforcement des capacités institutionnelles» ou «Assistance technique dans le cadre du projet d'éducation et de sensibilisation "Ambassadeurs de l'eau"».

La fonctionnalité de recherche de TED destinée à trouver les avis d'une institution donnée de l'UE a été améliorée en décembre 2015 mais n'était pas encore totalement fiable. Par exemple, lorsque la case correspondant au Conseil de l'Union européenne était cochée, le moteur de recherche renvoyait un mélange d'avis publiés par le Conseil et par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Pourtant, lorsque la case correspondant au SEAE était cochée, certains de ces avis publiés par ce dernier n'apparaissaient pas dans les résultats. Par ailleurs, la recherche des avis de marchés d'une agence donnée de l'UE restait difficile.

(Tests effectués en janvier/février 2016)

### Les outils destinés à repérer des opportunités commerciales, tels que le «vocabulaire commun pour les marchés publics» et la «nomenclature des unités territoriales», n'étaient pas toujours correctement utilisés

65

La précision des résultats de recherche dépend de la bonne saisie des données par les pouvoirs adjudicateurs, notamment au niveau des outils de classification utilisés par TED.

66

Le vocabulaire commun pour les marchés publics (CPV – *Common Procurement Vocabulary*) est le principal outil de classification. L'objectif du CPV est de permettre aux soumissionnaires de repérer facilement les avis d'appel à la concurrence pertinents par secteur d'activité. Il repose sur une structure arborescente à 5 niveaux comprenant environ 10 000 codes. Chaque code est composé de 8 chiffres et accompagné d'un intitulé qui décrit le type de travaux, de fournitures ou de services faisant l'objet du marché.

67

Une étude réalisée à la demande de la Commission européenne<sup>30</sup> a montré qu'un nombre relativement élevé d'avis de marchés contiennent des codes erronés. Un test effectué sur un échantillon de 405 avis de marchés a fait apparaître que le code était inexact dans environ 23 % d'entre eux. Dans quelque 10 % des cas, le code appliqué ne décrivait pas les travaux, fournitures ou services faisant l'objet du marché. Dans approximativement 8 % des cas, le code appliqué était trop général, alors que pour environ 4 % d'entre eux le code était trop spécifique. Lors de notre audit, nous avons repéré des avis de marchés de la Commission comportant des codes erronés. Des exemples sont présentés dans l'**encadré 9**.

30 *Review of the functioning of the CPV Codes/System* (Examen du fonctionnement des codes et du système CPV), décembre 2012, réalisé pour le compte de la DG Marché intérieur et services.

Encadré 9

### Exemples de codes CPV erronés utilisés par la Commission

Pour un marché portant sur un service d'étude intitulé «Analyse des statistiques et des prévisions relatives à différents marchés de véhicules à moteur», le pouvoir adjudicateur a utilisé le code 60112000, correspondant à l'intitulé «Services de transport routier public». La valeur du marché attribué s'élevait à 429 300 euros.

Pour un marché portant sur un service d'étude «dans les domaines des émissions et de la compétitivité/de l'analyse économique de l'industrie automobile», le code 34000000, correspondant à l'intitulé «Équipement de transport et produits auxiliaires pour le transport» a été utilisé. La valeur du marché attribué s'élevait à 5 000 000 d'euros.

Pour un marché intitulé «Collecte d'informations qualitatives et quantitatives clés sur les décisions de la Commission européenne relatives aux fusions», le code 79310000, correspondant aux «Services d'études de marchés» a été utilisé. La procédure s'est soldée par un échec; le marché n'a pas été attribué.

68

La nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) a été établie par Eurostat, l'office statistique de l'UE, afin de disposer d'un schéma unique et cohérent de subdivision du territoire de l'UE pour l'établissement de statistiques régionales pour l'Union. Dans les avis de marchés, cette nomenclature peut être utilisée pour indiquer le lieu d'exécution ou de réalisation des travaux, le lieu de livraison des produits ou le lieu de prestation des services. La plupart des services de la Commission n'ont pas utilisé les codes NUTS dans leurs avis de marchés. Si un pouvoir adjudicateur n'a pas précisé de code NUTS indiquant le lieu d'exécution du marché, ce dernier peut échapper à l'attention des soumissionnaires potentiels.

**En ce qui concerne les outils *e-tendering* et *e-submission*, les institutions de l'UE ont créé des obstacles inutiles pour les opérateurs économiques en n'utilisant pas rapidement des solutions harmonisées**

**La plateforme *eTendering* de TED n'est utilisée que sur une base volontaire**

## 69

La plateforme *eTendering* de TED peut être utilisée par toutes les institutions et agences de l'Union européenne et pourrait devenir le point d'accès central pour tous leurs appels d'offres. Elle est gérée par l'Office des publications et l'inscription est gratuite pour les opérateurs économiques intéressés. La plateforme est synchronisée avec le site web TED<sup>31</sup> et offre:

- a) un accès électronique à tous les documents d'appel à la concurrence accessibles publiquement;
- b) la possibilité de poser des questions dans n'importe quelle langue officielle de l'Union européenne et de consulter d'autres questions et leurs réponses;
- c) la possibilité de recevoir des notifications en temps réel lors de la publication de mises à jour apportées à une sélection d'appels d'offres.

## 70

L'utilisation de la plateforme *eTendering* de TED est possible depuis avril 2011 mais n'est pas obligatoire pour les directions générales (DG) de la Commission et les agences exécutives, bien que la DG Budget les encourage à utiliser le système. Il en va de même pour le Parlement européen, où l'objectif est que toutes les DG l'utilisent. Le Conseil a l'intention de commencer à l'utiliser en 2016. La BCE n'a pas de projet à cet égard.

L'*annexe I* présente une liste de toutes les entités qui avaient utilisé la plateforme *eTendering* de TED à la mi-avril 2016. Le petit nombre d'agences et d'organismes de l'UE figurant sur la liste confirme la conclusion de notre enquête selon laquelle environ deux tiers d'entre eux n'utilisent que rarement ou jamais la plateforme *eTendering* de TED.

**Les institutions de l'UE éprouvent des difficultés pour instaurer un système de soumission électronique et une approche commune fait défaut**

## 71

En vertu de l'article 95, paragraphe 2, du règlement financier de l'UE<sup>32</sup>, les institutions et les organismes de l'UE sont tenus d'élaborer et appliquer des normes uniformes aux échanges électroniques d'informations avec les tiers participant aux procédures de marchés publics et de subvention. L'objectif est de mettre en place un «espace d'échange de données informatisées unique» pour les demandeurs, les candidats et les soumissionnaires. L'article 111, paragraphe 2, confie à la Commission la tâche de veiller à ce que les soumissionnaires aient la possibilité de consigner le contenu des offres et de tout document justificatif sous une forme électronique.

31 En outre, la plateforme *eTendering* de TED donne également accès à des appels d'offres de plus faible valeur si le pouvoir adjudicateur décide de les publier.

32 En vigueur depuis octobre 2012.

72

À la Commission, les tests du système de soumission électronique des offres ont débuté en novembre 2014. Le déploiement complet n'a pas encore eu lieu et devrait commencer en juillet 2016.

73

Au Parlement européen, la soumission électronique des offres est possible uniquement pour les marchés de faible valeur. Pour les marchés de valeur élevée, la soumission par voie électronique est entravée parce que le système de messagerie électronique du Parlement européen ne remplit pas tous les critères énoncés dans le règlement financier de l'UE (voir **encadré 10**). Depuis 2014, la DG INLO encourage les soumissionnaires à présenter une partie de leurs dossiers d'appels d'offres au format électronique sur une clé USB.

Encadré 10

### Critères à remplir pour pouvoir utiliser un système de soumission électronique des offres

«[...] les dispositifs de réception électronique des offres et des demandes de participation doivent garantir, par des moyens techniques et des procédures appropriées:

- a) que l'opérateur économique peut être authentifié avec certitude;
- b) que l'heure et la date exactes de réception des offres et des demandes de participation peuvent être déterminées avec précision;
- c) qu'il peut être raisonnablement assuré que personne ne peut avoir accès aux données transmises en vertu des présentes exigences avant les dates limites spécifiées;
- d) que seules les personnes autorisées peuvent fixer ou modifier les dates de l'ouverture des données reçues;
- e) que, lors des différents stades de la procédure de passation de marché, seules les personnes autorisées peuvent avoir accès à toutes les données soumises et peuvent donner accès à ces données en tant que de besoin dans le cadre de la procédure;
- f) qu'il peut être raisonnablement assuré que toute tentative visant à enfreindre une des conditions énoncées aux points a) à e) peut être détectée.»

*(Article 155, paragraphe 2, des règles d'application du règlement financier de l'UE)*

## Observations

### 74

Le Conseil est l'institution de l'UE qui a ouvert la voie dans le domaine de la soumission électronique des offres, mais avec des résultats mitigés. Ce mode de soumission des offres est possible depuis mai 2009 grâce à la mise en ligne d'un site web spécifique baptisé «Consilium Tendering». Cette option était néanmoins facultative et les responsables des achats pouvaient choisir d'y renoncer. Lorsqu'elle était disponible, les soumissionnaires gardaient tout de même la possibilité de présenter leurs offres au format papier. D'après le Conseil, moins de la moitié des offres étaient soumises par voie électronique. «Consilium Tendering» a été abandonné et le Conseil s'intéresse à la possibilité d'utiliser le système de soumission électronique des offres de la Commission.

### 75

La BCE envisage de déployer progressivement en 2016 un système électronique de passation de marchés qui permettrait aux soumissionnaires de présenter leurs offres par voie électronique au moyen d'un compte utilisateur (avec nom d'utilisateur et mot de passe). Lorsque les soumissionnaires présenteront leurs offres par voie électronique, le système générera une fiche de suivi standard dotée d'un identifiant unique que les soumissionnaires pourront imprimer, signer et transmettre à la BCE au format papier afin de confirmer que leur offre est valide et juridiquement contraignante.

### Les opérateurs économiques qui estiment ne pas avoir bénéficié d'un traitement équitable éprouvent des difficultés à obtenir un réexamen rapide de leur plainte et la réparation du préjudice subi

### 76

Tant pour les institutions de l'UE que pour les opérateurs économiques concernés, il importe que des outils efficaces existent pour instruire les cas dans lesquels ces derniers estiment avoir fait l'objet d'un traitement inéquitable. De tels outils renforcent la crédibilité des institutions européennes et confortent les opérateurs économiques dans l'idée qu'ils bénéficieront d'un traitement équitable et que le résultat peut ainsi être à la hauteur des efforts consentis pour collaborer avec les institutions de l'UE.

### Les dispositions des directives «Recours» qui pourraient améliorer les procédures de recours n'ont pas été intégrées dans les règles de passation de marchés

### 77

Les directives «Recours»<sup>33</sup> établissent des normes communes pour garantir que les soumissionnaires disposent de voies de recours rapides et efficaces dans tous les pays de l'UE lorsqu'ils estiment que des marchés ont été attribués de manière inéquitable. Le recours peut être effectué par des instances de recours judiciaires ou administratives existantes. Une autre solution consiste à mettre en place une instance de recours spécialisée et indépendante, qui n'est pas de nature juridictionnelle et dont les décisions pourront faire l'objet d'un recours juridictionnel. Une autre possibilité prévue par ces directives consiste pour l'opérateur économique concerné à d'abord introduire un recours auprès du pouvoir adjudicateur avant de se tourner vers les instances judiciaires.

33 Deux directives établissent les procédures de recours en matière de passation des marchés publics. La première, qui porte sur le secteur public, est la directive 89/665/CEE du Conseil du 21 décembre 1989 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux (JO L 395 du 30.12.1989, p. 33). La seconde, qui couvre le secteur des services d'utilité publique, est la directive 92/13/CEE du Conseil du 25 février 1992 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des règles communautaires sur les procédures de passation des marchés des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (JO L 76 du 23.3.1992, p. 14). Ces deux directives ont été modifiées par la directive 2007/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant les directives 89/665/CEE et 92/13/CEE du Conseil en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics (JO L 335 du 20.12.2007, p. 31).

## 78

Comme toute directive, les directives «Recours» ne s'appliquent pas directement aux institutions de l'UE. Quelques éléments des directives ont été intégrés dans le règlement financier de l'UE et dans les règles de passation des marchés de la BCE, tandis que d'autres ont été ignorés. En particulier, aucune instance de recours spécialisée et indépendante de nature non juridictionnelle, et dont les décisions puissent faire l'objet d'un recours juridictionnel, n'a été mise en place pour instruire les recours concernant les marchés publics en lien avec les institutions de l'UE, bien que ces instances aient généralement un délai de révision plus court pour les révisions provisoires et les recours précontractuels<sup>34</sup>.

## 79

À l'instar des directives «Recours», le règlement financier de l'UE prévoit qu'un délai d'attente de 15 jours calendaires doit précéder la signature du marché. Ce délai est réduit à 10 jours lorsque le pouvoir adjudicateur utilise des moyens électroniques pour informer les attributaires et les soumissionnaires écartés de son intention de signer un marché<sup>35</sup>. Si des soumissionnaires ou candidats écartés ou lésés formulent des demandes ou des commentaires au cours du délai d'attente, le pouvoir adjudicateur **peut** suspendre la signature du contrat pour examen complémentaire. Cette disposition du règlement financier est moins favorable aux soumissionnaires écartés que celles des directives «Recours» en vertu desquelles l'introduction d'un recours auprès du pouvoir adjudicateur entraîne la suspension automatique de la possibilité de conclure le marché<sup>36</sup>.

## 80

Parmi les entités contrôlées, seule la BCE disposait d'un solide mécanisme de recours interne pour l'instruction des plaintes. Ce mécanisme, baptisé «procédure de recours», est décrit à l'**encadré 11**.

34 Voir le rapport d'étude finale de la Commission intitulé «Efficience économique et efficacité juridique des procédures de révision et de recours pour les marchés publics», avril 2015, p. 137.

35 Il n'y a pas de délai d'attente en cas de contrats spécifiques fondés sur les contrats-cadres et de procédure négociée exceptionnelle en vertu de l'article 134, paragraphe 1, des RAP (à l'exception de l'article 134, paragraphe 1, point b), un opérateur possible). Il n'y a pas non plus de délai d'attente si une seule offre a été déposée.

36 La suspension ne prend pas fin avant l'expiration d'un délai d'au moins 10 jours calendaires à compter du lendemain du jour où le pouvoir adjudicateur a envoyé une réponse.

## La procédure de recours de la BCE

Les règles de passation des marchés de la BCE permettent aux candidats ou soumissionnaires écartés d'introduire un recours auprès de son autorité de surveillance des marchés publics (ci-après le «PRB» – *Procurement Review Body*). Le PRB est un organe interne composé de cadres dirigeants assistés par le service juridique de la Banque. S'il considère que la décision de rejet de la demande de participation ou de l'offre du requérant porte atteinte aux règles de passation des marchés ou aux principes généraux du droit des marchés publics, le PRB doit ordonner que la procédure d'appel d'offres ou une partie de celle-ci soit reconduite, ou bien prendre une décision définitive. Il notifie sa décision par écrit au requérant dans le mois suivant la réception du recours.

Depuis 2007, 35 recours ont été introduits, dont l'un était en instance en décembre 2015, 6 ont vu leur bien-fondé reconnu, 20 ont été rejetés et 8 ont été transmis au comité d'attribution compétent et ont été abandonnés par le requérant.

## 81

Le Tribunal est notamment compétent pour connaître en première instance des recours introduits par des opérateurs économiques contre les actes ou les omissions des institutions de l'Union. Au cours de la période de 6 ans allant de 2009 à 2014, le Tribunal a clôturé 3 419 affaires, dont 106 concernaient des marchés publics passés par les institutions de l'UE (3,1 %), soit, en moyenne, 17,6 affaires par an<sup>37</sup>. Les 106 affaires relatives aux marchés publics ont donné lieu à un total de 123 décisions: 66 arrêts et 57 ordonnances. Le **tableau 3** présente une ventilation de ces décisions par institution ou organe de l'UE concerné.

Tableau 3

### Arrêts et ordonnances du Tribunal, ventilés par institution ou organe de l'UE concerné

	Arrêts	Ordonnances
Commission européenne	41	40
Parlement européen	5	4
Conseil	3	3
Agence européenne pour la sécurité maritime	3	
Cour de justice de l'Union européenne	2	
Autorité européenne de sécurité des aliments	2	
Agence européenne des médicaments	2	
Banque centrale européenne	1	2
Banque européenne d'investissement	1	
Observatoire européen des drogues et des toxicomanies	1	
Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes	1	
Frontex	1	
Agence européenne pour l'environnement	1	
Entreprise commune Fusion for Energy	1	3
Europol	1	
Cour des comptes européenne		1
Service européen pour l'action extérieure		1
Office de l'harmonisation dans le marché intérieur		1
Agence européenne des produits chimiques		1
Centre européen de prévention et de contrôle des maladies		1

Source: Cour des comptes européenne.

37 Une comparaison entre le nombre d'affaires concernant des marchés publics et le nombre de décisions d'attribution publiées par les institutions et organes de l'UE sur le site TED nous permet de conclure que le rapport entre les affaires jugées par le Tribunal et les procédures de marchés mises en œuvre par les institutions et organes de l'UE est inférieur à 1 %. Ce chiffre est inférieur à celui constaté dans les États membres où le rapport entre les procédures de recours et le nombre total de procédures de marchés variait entre 2 et 12,3 % selon le document «Annual Public Procurement Implementation Review 2013» (Examen de suivi annuel relatif aux marchés publics 2013, document de travail des services de la Commission SWD(2014) 262 final du 1<sup>er</sup> août 2014, p. 26).

## Observations

### 82

Au cours de la période considérée, les recours en annulation ont abouti dans 13 affaires, au motif que le pouvoir adjudicateur a rendu une décision de façon illégale<sup>38</sup>. La durée moyenne de procédure du Tribunal dans le domaine de la passation de marchés publics (arrêts) était d'environ 35 mois.

### 83

Le principal préjudice subi par des participants à une procédure d'appel d'offres est la perte des profits qu'ils auraient pu réaliser s'ils avaient remporté le marché. Au cours de la période visée par l'audit (2009-2014), aucune action en dommages et intérêts n'a abouti. Toutefois, dans deux affaires plus récentes<sup>39</sup>, le Tribunal a ordonné au pouvoir adjudicateur d'indemniser l'opérateur économique pour le préjudice subi en raison de la perte d'une chance de remporter un marché. Cette décision peut laisser présager que le Tribunal est désormais plus enclin à accorder des dommages et intérêts dans ce type d'affaires.

### 84

Au cours de la période visée par l'audit, aucune demande en référé n'a abouti<sup>40</sup>. Il en va de même pour les 16 pourvois formés par des opérateurs économiques devant la Cour de justice contre des décisions du Tribunal. Toutefois, dans le cadre de l'une des décisions les plus importantes de 2015 concernant les procédures de passation de marchés publics des institutions de l'UE<sup>41</sup>, le vice-président de la Cour de justice a estimé que, même si le préjudice invoqué n'est pas irréparable, le caractère suffisamment manifeste et grave des irrégularités relevées à première vue pouvait justifier l'imposition de mesures provisoires. Ce faisant, il a accueilli favorablement la nouvelle approche plus souple adoptée par le Tribunal en ce qui concerne les conditions d'octroi de mesures provisoires se fondant sur le droit à une protection juridictionnelle effective<sup>42</sup>.

### Le Médiateur a parfois trouvé des solutions à l'amiable, mais les règles de procédure empêchent une intervention rapide dans les affaires de marchés publics

### 85

Le Médiateur européen enquête sur des plaintes pour mauvaise administration dans les institutions et organes de l'UE, y compris des plaintes relatives à des activités de passation de marchés. En effectuant une recherche sur le site web du Médiateur, nous avons recensé 60 décisions relatives à des marchés publics sur la période du 18 février 2008<sup>43</sup> au 17 février 2015<sup>44</sup>. La majeure partie d'entre elles (34 affaires) concernaient des activités de passation de marchés en dehors de l'Union européenne, impliquant souvent des délégations de l'UE. Le **tableau 4** présente une synthèse de l'analyse de ces 60 décisions.

38 Il est de jurisprudence constante que les institutions de l'Union disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant aux éléments à prendre en considération en vue de l'attribution d'un marché. Le contrôle exercé par le Tribunal doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, ainsi que de l'exactitude matérielle des faits, de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir. Dans 10 des 13 affaires, le motif d'annulation de la décision était le non-respect, par le pouvoir adjudicateur, de son obligation de motivation.

39 Arrêt du 7 octobre 2015, European Dynamics/OHMI, T-299/11 (qui fait l'objet d'un pourvoi pendant dans l'affaire C-677/15 P), et arrêt du 29 octobre 2015, Vanbreda Risk & Benefits/Commission européenne, T-199/14.

40 À l'exception d'une ordonnance qui a par la suite été annulée après un pourvoi. Par ailleurs, dans deux affaires, le pouvoir adjudicateur a annulé la procédure d'appel d'offres avant la décision du Tribunal.

41 Affaire C-35/15 P(R), Commission européenne/ Vanbreda Risk & Benefits.

42 Néanmoins, dans l'affaire en question, le vice-président a rejeté la demande en référé, aux motifs que la Commission avait respecté le délai d'attente précédent la signature du marché et que le marché en question avait été conclu bien avant l'introduction de la demande en référé.

43 Première apparition d'une décision liée à des marchés publics sous le sujet «Attributions des marchés publics et des subventions».

44 Sur cette période de 7 ans, le Médiateur a reçu 86 plaintes recevables concernant des marchés. Ce chiffre inclut les 60 décisions consultables dans la base de données disponible sur internet, 22 affaires dans lesquelles le Médiateur n'a pas trouvé de motifs d'ouvrir une enquête et 4 affaires qui ont été abandonnées par les plaignants.

Tableau 4

## Décisions du Médiateur en matière de marchés publics – Synthèse des résultats

Catégorie	Nombre d'occurrences	Explication
<b>Nombre total de décisions</b>	<b>60</b>	Nombre total de décisions liées à des marchés publics publiées sur le site web du Médiateur sous le sujet «Attributions des marchés publics et des subventions».
<b>Pas d'acte de mauvaise administration constaté</b>	<b>30</b>	Le Médiateur n'a pas constaté d'acte de mauvaise administration.
<b>Solution à l'amiable mise en œuvre</b>	<b>8</b>	Une solution à l'amiable ou une mesure correctrice a été convenue et mise en œuvre. Cette catégorie comprend les sous-catégories ci-après:
<i>Communication d'informations</i>	6	La solution à l'amiable a consisté à mettre à disposition des informations ou une explication des motifs satisfaisantes.
<i>Paiement des coûts</i>	1	La solution à l'amiable a consisté à rembourser les coûts justifiés supportés par le plaignant.
<i>Solution non précisée (en cours de négociation)</i>	1	Des négociations en vue de trouver une solution à l'amiable ont eu lieu, mais le résultat n'est pas connu.
<b>Mauvaise administration</b>	<b>20</b>	Le Médiateur a constaté un acte de mauvaise administration dans au moins un des aspects de l'affaire. Cette catégorie comprend les sous-catégories ci-après:
<i>Solution à l'amiable rejetée</i>	5	La proposition de solution à l'amiable a été rejetée par l'institution concernée dans 4 des 5 affaires.
<i>Solution à l'amiable impossible</i>	13	Il n'était plus possible de trouver une solution à l'amiable.
<i>Solution à l'amiable inutile</i>	2	Il n'a pas été nécessaire de parvenir à une solution à l'amiable parce que la plainte n'a pas été examinée en raison de l'annulation de la procédure concernée ou parce que la solution n'aurait eu aucune conséquence sur l'issue de la procédure en cause.
<b>Affaire devant la Cour de justice – examen abandonné</b>	<b>1</b>	L'affaire n'a pas été examinée par le Médiateur, car elle faisait l'objet d'une procédure devant le Tribunal.
<b>Affaire abandonnée par le plaignant</b>	<b>1</b>	L'affaire a été abandonnée par le plaignant, sans autre explication.

Source: Cour des comptes européenne.

### 86

Le délai moyen écoulé entre l'ouverture d'un dossier et la décision était de 20 mois, ce qui est inférieur à la durée d'une procédure judiciaire (voir point 82). Cependant, toute plainte «doit avoir été précédée de démarches administratives appropriées auprès des institutions et organes concernés»<sup>45</sup> pour que le Médiateur puisse ouvrir une enquête. Cela signifie que l'opérateur économique doit d'abord adresser sa plainte à l'institution concernée et attendre sa réponse. Cette étape allonge le processus et exclut pratiquement toute intervention rapide du Médiateur avant la signature d'un contrat.

45 Voir article 2, paragraphe 4, de la décision du Parlement européen, du 9 mars 1994, concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur (JO L 113 du 4.5.1994, p. 15).

46 Voir article 44 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

### 87

Lorsqu'une solution à l'amiable a été trouvée sur proposition du Médiateur, elle consistait généralement à accorder au plaignant l'accès à des informations ou à lui donner des explications satisfaisantes sur les raisons qui ont motivé le rejet de son offre. Aucune enquête du Médiateur n'a donné lieu à l'annulation d'une décision d'attribution et à la réouverture d'une procédure de passation de marché par une institution de l'UE. Les mesures correctrices n'ont jamais consisté à indemniser le plaignant pour la perte d'une possibilité de marché ou pour un manque à gagner. Le remboursement des frais supportés par le plaignant pour sa participation à une procédure de passation de marché a été accordé une fois. La démarche du Médiateur est proactive et il intègre dans ses décisions des «remarques complémentaires» qui consistent en des recommandations visant à encourager les institutions de l'UE à modifier leurs pratiques à l'avenir. L'**encadré 12** présente plusieurs exemples de «remarques complémentaires».

### La commission des pétitions du Parlement européen n'acceptait pas de pétition à l'encontre des institutions de l'Union

### 88

Le droit de pétition fait partie des droits fondamentaux des citoyens européens<sup>46</sup>. Tout citoyen, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de pétition devant le Parlement européen. Cependant, la commission des pétitions du Parlement européen déclarait, sur son portail des pétitions, que celles relatives à des cas de mauvaise administration par les institutions de l'UE étaient irrecevables: «Irrecevabilité d'une pétition [...] Veuillez noter que les questions concernant des cas de mauvaise administration au sein des institutions ou organes de l'UE doivent être adressées au Médiateur européen.» Ce faisant, elle excluait toute pétition portant sur des allégations de mauvaise administration affectant la passation de marchés publics par les institutions de l'UE.

### Exemples de remarques complémentaires du Médiateur

«À l'avenir, lorsque des contractants demanderont si leur contrat sera ou non renouvelé, l'Office des publications pourrait au moins leur indiquer le délai approximatif dans lequel il envisage de prendre une décision, sous réserve des termes du contrat.» (*Décision du Médiateur européen clôturant son enquête dans l'affaire 1922/2010/(VIK)ER contre l'Office des publications de l'Union européenne (19.12.2013)*)

«Dans les cas, comme en l'espèce, où, après avoir annulé une procédure d'appel d'offres, une délégation de l'UE choisit d'ouvrir une procédure négociée avec certains des soumissionnaires initiaux, elle aurait tout intérêt à envisager d'informer les soumissionnaires écartés de la suite donnée à la procédure, et ce de manière franche et proactive. Cette approche permettrait de renforcer l'image de légalité et de transparence associée aux procédures d'appel d'offres menées par les délégations de l'UE.» (*Décision du Médiateur européen clôturant son enquête dans l'affaire 1325/2011/VL contre la Commission européenne (17.5.2013)*)

«Compte tenu de la confusion terminologique que la présente affaire a révélée et afin d'éviter tout malentendu éventuel à l'avenir, le Médiateur juge utile d'inviter la Commission à réexaminer les documents qu'elle fournit dans le cadre de ses procédures de marchés, de manière à éliminer toute imprécision et incohérence terminologique, et à veiller à ce que les soumissionnaires soient clairement et expressément informés des conditions d'éligibilité relatives au lieu où leur société est établie/constituée/immatriculée et à la nationalité de celle-ci. Il serait également utile, dans le cadre de ce réexamen, que la Commission veille à ce que ces notions clés de la procédure de marché soient clairement définies dans l'avis de marché lui-même ou dans un document aisément accessible et auquel l'avis ferait expressément référence.» (*Décision du Médiateur européen clôturant son enquête dans l'affaire 920/2010/VIK contre la Commission européenne (18.7.2011)*)

## Observations

### Section IV – La transparence des résultats et l'apprentissage mutuel ne sont pas systématiquement recherchés

**Les informations sur les résultats des activités de passation de marchés des institutions de l'UE ne sont pas mises à disposition de façon à permettre un suivi efficace par l'autorité de décharge et le grand public**

#### 89

L'une des manières les plus efficaces de lutter contre la corruption et les mauvaises pratiques dans les marchés publics et d'éviter toute entrave injustifiée à la concurrence est d'augmenter la transparence des processus et des procédures. La transparence est essentielle non seulement pour les opérateurs économiques, mais également pour l'autorité de décharge et le grand public, qui peuvent contribuer à améliorer la performance des institutions de l'UE en surveillant leurs activités de passation de marchés publics.

**Des informations harmonisées doivent être réunies sur un seul site internet pour permettre un suivi efficace**

#### 90

Pour permettre aux parties prenantes d'assurer un suivi efficace, il convient de mettre des informations à disposition sur un unique site internet et de les actualiser en permanence pour tout marché d'un montant supérieur à 15 000 euros dès qu'il aura été signé par une institution de l'Union. Ces informations doivent comprendre, au moins:

- a) l'objet du marché;
- b) le type de marché;
- c) la valeur du marché;
- d) la durée du marché;
- e) le type de procédure d'attribution (accompagné d'une justification s'il s'agit d'une procédure négociée sans publication préalable);
- f) les critères d'attribution du marché et leur pondération respective;
- g) le nombre d'offres reçues et le nombre d'offres prises en considération lors de la décision finale d'attribution (avec une ventilation par État membre/pays tiers et l'indication du nombre d'offres émanant de PME);

## Observations

- h) le nom et l'adresse de l'adjudicataire, ainsi qu'une mention indiquant s'il s'agit d'une PME;
- i) la part du marché qui est susceptible d'être sous-traitée à des tiers.

### 91

Un tel registre réunissant les informations relatives aux marchés de l'Union européenne devrait également contenir des liens pertinents vers d'autres documents (par exemple des documents de marché, des avis sur TED, des copies des contrats signés).

### Les informations sont fournies de façon parcellaire

### 92

Il n'existe actuellement aucun outil permettant d'avoir une vue d'ensemble globale des résultats des activités de passation de marchés des institutions de l'Union européenne. Les informations sont fournies de façon parcellaire et, la plupart du temps, sans modèle harmonisé. Les procédures de marchés clôturées ne figurent pas toutes sur TED et la publication de l'avis d'attribution de marché n'est pas toujours obligatoire. Il est difficile de trouver des procédures publiées sur TED, car les résultats de recherche ne sont pas toujours satisfaisants (voir points 63 à 65). La plateforme *eTendering* de TED n'est pas utilisée par toutes les institutions de l'Union. En outre, certaines d'entre elles bloquent le téléchargement des documents d'appel à la concurrence depuis la plateforme après l'expiration du délai de soumission des offres.

### 93

Le Parlement européen publie sur son site web une liste annuelle exhaustive de tous ses contractants qui ont remporté des marchés d'une valeur supérieure à 15 000 euros. Cette liste comporte le nom et l'adresse du contractant, le type et l'objet du marché, sa durée, sa valeur, la procédure suivie et la direction générale dont il relève. Elle fait partie intégrante du rapport annuel sur les marchés attribués par le Parlement européen. Elle est plus complète et plus détaillée que les informations consolidées publiées par les autres institutions contrôlées et va au delà des exigences de transparence énoncées dans le règlement financier de l'UE.

**94**

Les activités d'achat étant décentralisées à la Commission, les informations sur les marchés publics figurent dans les RAA des différentes directions générales, mais sous une forme harmonisée. Cependant, toutes les informations communiquées dans les différents RAA ne sont pas consolidées en un seul rapport au niveau central de la Commission. Cette dernière inclut un rapport analytique sur les procédures négociées dans la synthèse annuelle de ses réalisations en matière de gestion. Le système de transparence financière (STF) de la Commission sert à fournir des informations sur les bénéficiaires des fonds de l'UE. Toutefois, il ne contient aucune information sur le type de procédure de marché utilisé pour parvenir à leur attribution.

**95**

La BCE publie sur son site web des listes annuelles des marchés d'une valeur supérieure à 50 000 euros attribués sans publication d'un avis de marché. Ces listes précisent le nom des contractants auxquels les marchés ont été attribués, ainsi que l'objet et la valeur estimative des marchés, et indiquent si la durée du marché était supérieure à 12 mois. Les anciens avis de marchés et avis d'attribution de marchés publiés sur TED, ainsi que les anciens avis de marchés publiés sur une base volontaire sont tous accessibles de manière centralisée sous la rubrique consacrée aux archives.

**96**

Le site web sécurisé du Conseil destiné aux appels d'offres pour des marchés d'une valeur supérieure à 60 000 euros propose une fonction de recherche non seulement pour les appels d'offres en cours, mais aussi pour ceux qui sont clôturés ou annulés. Cependant, nous n'avons pas pu retrouver tous les appels clôturés, lorsque nous avons testé la fonction de recherche. Des listes annuelles répertoriant les marchés pour lesquels aucune publication d'avis d'attribution spécifique n'a eu lieu ont été publiées sur TED. Toutefois, le site web du Conseil ne comportait aucun lien vers ces listes.

**97**

Le portail des données ouvertes de l'Union européenne, géré par l'Office des publications, comporte des jeux de données relatives aux marchés publics. Les jeux de données les plus complets sont directement basés sur TED. Ils sont affectés par les mêmes problèmes que ceux décrits aux points 63 et 64: les recherches ne donnent pas toujours des résultats satisfaisants et les données sont parfois incomplètes.

## Les enseignements tirés des bonnes pratiques ne sont pas pleinement exploités

### 98

Comme les marchés publics des institutions de l'Union européenne sont en grande partie décentralisés, la coopération entre les différentes organisations peut donner lieu à des améliorations grâce à un apprentissage et un enrichissement mutuels. Nous avons constaté qu'il existe une coopération étroite et des échanges d'expériences nourris entre les différentes institutions et, dans le cas des plus grandes, entre les différentes unités responsables des achats. Des procédures de passation de marchés interinstitutionnelles ont lieu. Des espaces où poser des questions et des forums de discussion sont mis en place.

### 99

Les examens par les pairs permettent un échange structuré de bonnes pratiques entre les organisations participantes. Cet outil n'a pas encore été utilisé dans le domaine de la passation de marchés au sein de l'UE. Le système statistique européen offre un bon exemple d'améliorations apportées par un examen par les pairs<sup>47</sup>. Le JRC procède régulièrement à des vérifications ex post de ses dossiers de passation de marchés dans le cadre des contrôles des paiements. La structure de ces vérifications ex post présente certaines similitudes avec les examens par les pairs<sup>48</sup>.

47 Voir notre rapport spécial n° 12/2012 intitulé «La Commission et Eurostat ont-ils amélioré le processus de production de statistiques européennes de manière à en renforcer la crédibilité et la fiabilité?» (<http://eca.europa.eu>).

48 En 2014, ces vérifications ont porté sur 55 dossiers de passation de marchés. Elles concernaient le respect des règles et des exigences. Elles ont été effectuées par 9 groupes de 3 agents afin de couvrir tous les sites du JRC. Les agents chargés du contrôle étaient issus de différentes unités et de différents sites. Un chef d'équipe a été désigné dans chacune d'elles. Les différentes équipes utilisaient les mêmes listes de vérification détaillées et ont utilisé la même structure pour l'établissement de leurs rapports.

# Conclusions et recommandations

53

## 100

Dans l'Union européenne, les marchés publics sont régis par des règles qui visent à lever les obstacles et à ouvrir les marchés d'une manière transparente et non discriminatoire afin de favoriser la concurrence. L'objectif des procédures de marchés publics est d'élargir la palette de contractants potentiels à la disposition des organismes publics, ce qui se traduit par une meilleure utilisation des ressources ainsi que par l'ouverture de débouchés commerciaux pour les entreprises.

## 101

La Cour estime, en conclusion, que les institutions de l'UE peuvent faire davantage pour faciliter l'accès à leurs marchés publics.

## 102

Les systèmes des institutions de l'UE sont suffisamment solides et leurs agents suffisamment compétents pour maîtriser le risque d'erreurs et d'irrégularités. Nous repérons peu d'erreurs graves affectant les marchés publics dans le cadre des opérations directement gérées par les institutions de l'Union que nous examinons aux fins de la formulation de notre déclaration d'assurance annuelle. Peu de cas suspects sont signalés à l'OLAF, ce qui laisse penser que le nombre de cas d'irrégularités et de fraude graves est limité dans ce domaine (voir points 15 à 22).

## 103

Pour démontrer l'accessibilité de leurs marchés publics et en assurer un suivi, les institutions de l'Union européenne ont besoin d'informations sur le niveau de participation des opérateurs économiques à leurs procédures de passation de marchés. La plupart des institutions de l'UE ne mesurent pas systématiquement le niveau de participation à leurs procédures de marchés. Parmi les entités que nous avons contrôlées, seul le Centre commun de recherche de la Commission recueille des statistiques complètes à ce sujet. Les autres satisfont à l'obligation minimale qui consiste à indiquer le nombre d'offres reçues dans les avis d'attribution de marchés publiés sur le site TED (voir points 23 à 25).

### Recommandation n° 1

Afin de faciliter le suivi de l'accessibilité de leurs marchés publics, toutes les institutions de l'Union devraient recueillir et analyser des données, pour chaque procédure quel qu'en soit le type, non seulement sur le nombre de demandes de participation ou d'offres reçues initialement, mais aussi sur le nombre d'offres prises en considération lors de la décision finale d'attribution.

**Délai de mise en œuvre de cette recommandation:** à partir de 2017.

## Conclusions et recommandations

### 104

Lorsqu'elles ont révisé leurs règles sur les marchés publics en 2015, les institutions de l'UE n'ont pas, autant que possible, simplifié leurs règles ni levé certaines ambiguïtés pour faciliter l'accès à ces derniers (voir points 26 à 35):

- a) le règlement financier de l'UE et ses règles d'application n'ont pas été consolidés en un seul document et restent un instrument législatif trop complexe;
- b) les écarts par rapport à la nouvelle directive sur les marchés publics ne sont pas toujours clairement indiqués ou expliqués;
- c) la participation des petites et moyennes entreprises n'est pas encouragée de manière explicite;
- d) les méthodes de prospection du marché avant la conclusion de marchés immobiliers n'ont pas été précisées;
- e) seule la BCE a établi le régime linguistique applicable à ses règles de passation de marchés.

### Recommandation n° 2

En prévision de la prochaine révision du règlement financier de l'UE prévue en 2016, la Commission devrait proposer un règlement uniforme sur les marchés publics. La participation des petites et moyennes entreprises devrait y être encouragée de manière explicite. Il devrait également inclure des règles concernant la prospection du marché avant la conclusion de marchés immobiliers, ainsi que le régime linguistique pour les procédures de marchés. Les écarts par rapport à la directive de 2014 sur les marchés publics doivent être justifiés.

**Délai de mise en œuvre de cette recommandation:** 2017, dans le cadre de la révision du règlement financier de l'UE.

### 105

Les choix effectués en matière de procédure n'ont pas tous encouragé la mise en concurrence la plus large possible. La plupart des institutions de l'UE ne s'étaient dotées d'aucune politique prévoyant des consultations préalables du marché avant le lancement de la procédure formelle de marchés publics. Il importe de procéder à ce type de consultation pour informer les soumissionnaires potentiels et optimiser les exigences à énoncer dans les documents d'appel à la concurrence. Les institutions de l'UE ne doivent pas scinder un marché artificiellement dans le but de se soustraire à l'obligation de recourir à une procédure plus concurrentielle. Cependant, la division de marchés en lots et leur publication simultanée sont susceptibles d'améliorer l'accessibilité des procédures de marchés publics, en particulier pour les PME. Les institutions de l'UE n'ont pas suffisamment eu recours à cette pratique (voir points 37 à 55).

### Recommandation n° 3

S'il y a lieu, les institutions de l'UE devraient utiliser de manière proactive les consultations préalables du marché en vue de préparer la procédure de marchés publics et d'informer les opérateurs économiques de leurs projets et de leurs exigences en la matière.

**Délai de mise en œuvre de cette recommandation:** immédiatement.

### Recommandation n° 4

Les institutions de l'UE devraient, dans la mesure du possible, scinder les marchés en lots pour accroître la participation à leurs procédures de marchés publics.

**Délai de mise en œuvre de cette recommandation:** immédiatement.

## 106

Des obstacles inutiles compliquent la tâche des soumissionnaires potentiels désireux de repérer et d'exploiter les possibilités de marchés publics proposées par les institutions de l'UE, qui ne sont guère visibles sur internet. Les informations disponibles sont fragmentaires et disséminées sur de nombreux sites web différents. La fonction de recherche de TED (*Tenders Electronic Daily*) n'a pas toujours donné des résultats satisfaisants. Les outils permettant de soumettre une offre par voie électronique n'ont pas encore été déployés de manière complète et harmonisée (voir points 56 à 75).

### Recommandation n° 5

Les institutions de l'UE devraient créer un guichet unique électronique commun pour leurs activités d'achat. Les opérateurs économiques pourraient y interagir avec les institutions européennes et trouver toutes les informations pertinentes en un seul et même espace en ligne. Les procédures de marchés devraient être gérées par l'intermédiaire d'un guichet unique, y compris pour les communications relatives aux règles applicables, aux débouchés commerciaux, aux documents de marché correspondants, à la soumission des offres, ainsi que pour tous les autres échanges entre les institutions et les opérateurs économiques.

**Délai de mise en œuvre de cette recommandation:** 2018.

## Conclusions et recommandations

### 107

Les opérateurs économiques qui estiment ne pas avoir bénéficié d'un traitement équitable éprouvent des difficultés pour obtenir un examen rapide de leur plainte et la réparation du préjudice subi. Seule la BCE a mis en place une solide procédure interne pour l'instruction des plaintes (voir points 76 à 88).

#### Recommandation n° 6

La Commission devrait proposer de modifier le règlement financier de l'UE de manière à permettre un examen rapide des plaintes émanant d'opérateurs économiques qui estiment avoir fait l'objet d'un traitement inéquitable. Cet examen devrait intervenir avant que les opérateurs économiques ne s'adressent au Médiateur européen ou aux instances judiciaires de l'UE.

**Délai de mise en œuvre de cette recommandation:** 2017, dans le cadre de la révision du règlement financier de l'UE.

### 108

Les informations sur les résultats des activités de passation de marchés des institutions de l'UE ne sont pas mises à disposition de façon à permettre un suivi efficace par l'autorité de décharge et le grand public qui serait de nature à accroître la transparence et à instaurer la confiance. Ces informations ne sont fournies que de façon parcellaire et, la plupart du temps, sans modèle harmonisé (voir points 89 à 97). Les rapports de l'OLAF sur ses enquêtes ne permettent pas d'analyser des tendances sur la durée (voir points 16 et 17).

#### Recommandation n° 7

Afin d'assurer un suivi ex post efficace de leurs activités d'achat, les institutions de l'UE devraient créer un registre public unique réunissant les informations relatives à leurs marchés publics, qui pourrait faire partie intégrante de la plateforme *eTendering* de TED.

**Délai de mise en œuvre de cette recommandation:** 2018.

#### Recommandation n° 8

L'OLAF devrait améliorer son système de gestion des dossiers afin d'établir des rapports et des statistiques concernant les différents types d'allégations donnant lieu à des enquêtes, ainsi que les conclusions de ces dernières.

**Délai de mise en œuvre de cette recommandation:** 2017.

### 109

Comme les activités d'achat des institutions de l'Union européenne sont en grande partie décentralisées, la coopération entre celles-ci peut donner lieu à des améliorations grâce à un apprentissage et un enrichissement mutuels. Nous avons constaté qu'il existe une coopération étroite et des échanges d'expériences nourris entre les différentes institutions et, dans le cas des plus grandes, entre les différentes unités responsables des achats. Elles n'ont toutefois pas eu recours à des examens par les pairs, qui constituent l'outil d'échange structuré de bonnes pratiques le plus abouti (voir points 98 et 99).

### Recommandation n° 9

Les institutions de l'Union devraient recourir à des examens par les pairs afin de favoriser un apprentissage mutuel et l'échange de bonnes pratiques en matière de marchés publics.

**Délai de mise en œuvre de cette recommandation:** le premier examen par les pairs devrait débuter en 2018.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 24 mai 2016.

*Par la Cour des comptes*

*Vitor Manuel da Silva Caldeira*

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Président

## Utilisateurs de la plateforme *eTendering* de TED (avril 2016)

Parlement européen, DG Communication

Parlement européen, DG Infrastructures et logistique

Parlement européen, DG Innovation et support technologique

Conseil de l'Union européenne

Commission européenne, DG Agriculture et développement rural

Commission européenne, DG Budget

Commission européenne, DG Communication

Commission européenne, DG Réseaux de communication, contenu et technologies

Commission européenne, DG Environnement + DG Action pour le climat

Commission européenne, DG Emploi, affaires sociales et inclusion

Commission européenne, DG Énergie

Commission européenne, DG Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux

Commission européenne, DG Santé et sécurité alimentaire

Commission européenne, DG Ressources humaines et sécurité

Commission européenne, DG Aide humanitaire et protection civile

Commission européenne, DG Informatique

Commission européenne, DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME

Commission européenne, DG Coopération internationale et développement

Commission européenne, DG Justice et consommateurs

Commission européenne, DG Mobilité et transports

Commission européenne, DG Politique régionale et urbaine

Commission européenne, DG Recherche et innovation

Commission européenne, DG Commerce

Centre commun de recherche

Office «Infrastructures et logistique» – Bruxelles

Office «Infrastructures et logistique» – Luxembourg

Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises (EASME)

Cour des comptes européenne

Banque européenne d'investissement

Office européen de lutte antifraude (OLAF)

Eurostat

Office des publications de l'Union européenne

Eurojust

Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex)

Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC)

Agence européenne des produits chimiques (ECHA)

Agence européenne de défense (AED)

Agence européenne pour l'environnement (AEE)

Agence européenne de contrôle des pêches (AECP)

Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)

Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP)

Agence européenne des médicaments (EMA)

Office européen de police (Europol)

Agence ferroviaire européenne (AFE)

Autorité européenne des marchés financiers (AEMF)

Agence de l'Union européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA)

Entreprise commune Fusion for Energy (F4E)

Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) (OHMI)

## Synthèse des résultats de l'enquête

### Contexte

Dans le cadre de notre audit de la performance relatif aux marchés publics des institutions de l'UE, nous avons jugé qu'il était utile de demander aux organes plus petits de l'Union leurs avis et points de vue sur les procédures de marchés afin de brosser un tableau plus complet. Un questionnaire a été envoyé à 47 de ces organes. Le taux de réponse a été de 85 %.

### I Politiques en matière de marchés publics

#### 01

Les politiques relatives aux marchés publics sont intéressantes car elles font apparaître le raisonnement qui sous-tend les pratiques des institutions de l'Union européenne en la matière. Ces politiques jouent un rôle particulièrement important dans l'amélioration de l'accès aux procédures de passation de marchés et dans l'instauration d'un climat de confiance, car elles renforcent l'obligation de rendre compte faite aux institutions adjudicatrices et la confiance des soumissionnaires potentiels.

#### 02

Les agences, les entreprises communes et d'autres institutions de l'UE ont dégagé trois grandes priorités (classées par ordre d'importance décroissant): obtenir un bon rapport qualité/prix, garantir l'impartialité et simplifier l'administration.

#### 03

Lorsqu'il leur a été demandé s'ils disposaient d'une politique en matière de marchés publics, une majorité des participants à l'enquête (57 %) ont répondu par l'affirmative. Cependant, les autres entités interrogées (43 %) ne disposaient d'aucune politique en la matière.

#### 04

En outre, 56 % des organes qui ont répondu ont déclaré mettre leur politique à la disposition du public.

### II Rationalisation de la passation de marchés

#### 01

Il existe plusieurs façons de simplifier les marchés publics et d'en alléger la charge, par exemple la communication d'orientations sur les méthodes d'adjudication, l'utilisation d'outils de passation de marchés en ligne, le suivi de la participation ou la réalisation de consultations du marché.

#### 02

Lorsque nous avons demandé aux entités interrogées si elles fournissaient aux agents responsables des achats une documentation qui leur donne des orientations concernant le choix des méthodes d'adjudication, une majorité d'entre elles (60 %) ont répondu qu'elles avaient recours à cette pratique.

#### 03

La Commission reconnaît que la passation de marchés publics en ligne constitue un outil essentiel pour simplifier ces démarches. Cela englobe, entre autres, la soumission des offres en ligne (*e-Submission*), les appels d'offres électroniques (*e-Tendering*) et l'adjudication électronique (*e-Contracting*). Toutefois, seuls 35 % des entités qui ont répondu utilisaient l'un de ces outils.

### III Consultation du marché

#### 01

Il est crucial de procéder à une consultation du marché avant de lancer une procédure d'appel d'offres, afin de connaître le marché et d'assurer la réussite de la procédure. Toutefois, près de la moitié des agences interrogées n'ont réalisé que peu de consultations du marché, voire aucune. À cet égard, l'utilisation de modèles de consultation du marché est également intéressante, mais seules trois des entités interrogées ont eu recours à ces modèles.

#### 02

La réalisation d'un suivi de la participation et la tenue de listes de fournisseurs peuvent également contribuer à alléger la charge que représente la phase préalable au lancement de l'appel d'offres. Parmi les entités qui ont répondu au questionnaire, 15 % ont déclaré tenir des listes de fournisseurs et plus de 75 % ont indiqué assurer un suivi de la participation moyenne.

### IV Participation

#### 01

La participation n'a posé d'emblée aucun problème particulier aux entités qui ont répondu, mais elles ont néanmoins cherché à l'améliorer. Elles ont relevé plusieurs problèmes liés à la participation: une faible concurrence, une législation complexe et le caractère souvent trop restreint des marchés locaux.

#### 02

Afin de contrer les effets négatifs de ces problèmes sur la participation, les entités qui ont répondu fournissent des orientations en matière d'éthique à leurs agents et veillent à simplifier leurs procédures administratives ainsi qu'à harmoniser leurs exigences.

### V Transparence

#### 01

La transparence va de pair avec l'impartialité, qui constitue l'une des priorités en matière de passation de marchés.

#### 02

La communication d'informations sur les sociétés mères et leurs filiales pourrait contribuer à rendre le processus plus transparent, et 94 % des entités qui ont répondu conviennent que cela devrait être obligatoire.

#### 03

Près de la moitié des entités qui ont répondu au questionnaire (47 %) déclarent qu'elles ne publient pas encore leurs politiques en matière de passation de marchés.

# Réponses du Parlement européen

61

38

Il n'existe de disposition juridique précisant le régime applicable aux consultations préalables du marché que depuis la modification du règlement financier et de ses règles d'application entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Comme la participation d'opérateurs économiques susceptibles d'avoir un intérêt dans la rédaction des documents d'appel d'offres soulevait plusieurs questions en ce qui concerne l'égalité de traitement, la non-discrimination et la transparence, le Parlement européen (PE) n'a eu recours à cette possibilité qu'avec une extrême prudence, y compris en ce qui concerne l'article 107 du règlement financier.

39

Le vade-mecum de la passation des marchés publics est en cours de modification et le Parlement a adapté ses formations pour les axer sur les études de marché préliminaires tout en insistant sur les risques existants et les procédures permettant d'éviter les risques.

42

Le choix d'un lot unique facilite l'organisation des services avant et pendant la session parlementaire, qui est particulièrement chargée étant donné que la majorité des services sont concentrés sur 4 journées par mois. Il a ainsi permis d'introduire un plan de productivité de 1 % par an. Cela signifie que les prix baisseront de 1 % chaque année à partir de la deuxième année. En outre, compte tenu du nombre d'offres reçues (6), le lot unique n'a pas limité la concurrence.

Le Parlement prend acte du fait que les règles révisées insistent sur la division en plusieurs lots et en tiendra compte lors de la révision de ses instructions, mais comme le paragraphe 43 des observations l'indique également, toute décision de scission en plusieurs lots dépend de la situation qui détermine la nature de la prestation et doit tenir compte d'un juste équilibre entre, d'une part, l'accès des PME et, de l'autre, le rapport coût/efficacité.

43

Ces achats d'un montant relativement faible ont eu lieu dans des circonstances exceptionnelles où certains services avaient déménagé dans un nouveau bâtiment dont les travaux étaient toujours en cours et constituent des achats ponctuels destinés à répondre à des besoins spécifiques. Du reste, le seuil de 60 000 euros a été respecté. Les besoins futurs de l'institution dans ce domaine seront couverts par un contrat-cadre qui sera attribué dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence qui est toujours en cours.

50

Comme indiqué au point 34 des observations, la prospection pour ce bâtiment notamment avait été publiée au JO. D'un point de vue juridique, les modalités contractuelles de ce projet «clé en main» respectaient les dispositions applicables (article 121 des règles d'application et le texte qui l'a précédé et qui s'appliquait à l'époque).

Il y a lieu de souligner que, compte tenu des paramètres définis par l'institution et des caractéristiques du marché, la prospection a été la plus large possible et dans les limites autorisées par la législation, afin d'élargir la participation, ce qui est un paramètre essentiel du champ de l'audit (point 8 b), des observations).

51

Les services du Parlement ont publié des instructions de négociation. Or, en cas de négociations, le Parlement doit également tenir compte du principe de proportionnalité et respecter l'équilibre entre les moyens utilisés et la valeur du marché. Des négociations demandent du temps et des moyens, surtout pour des marchés de faible ou de très faible valeur.

## 73

Le Parlement a déjà formulé des recommandations internes et les DG ont défini des politiques internes d'utilisation des moyens électroniques pour les communications avec les soumissionnaires pour tous les marchés inférieurs au seuil fixé par la directive. La passation des marchés en ligne sur TED (*e-tendering*) est progressivement mise en place et le recours à une plateforme complète d'*e-tendering* est au stade préparatoire.

Tant que le problème n'aura pas été résolu, l'utilisation du système interne de messagerie électronique du PE sera contraire aux dispositions des règles d'application.

## 88

Les marchés publics des institutions de l'Union relèvent des activités de l'Union européenne et les pétitions qui s'y rapportent sont recevables en vertu de la réglementation applicable.

Toutefois, chaque pétition est évaluée sur son contenu propre. En fonction de celui-ci, la commission des pétitions peut recommander au pétitionnaire de déposer plainte auprès du Médiateur européen. Dans ce cas, la pétition est généralement déclarée recevable, mais c'est le pétitionnaire qui doit déposer plainte auprès du Médiateur; le Médiateur ne réalise aucune enquête pour la commission des pétitions.

Loin de dissuader les pétitionnaires, ces informations entendent indiquer au citoyen la marche à suivre et les voies de recours dont il dispose dans des cas précis en l'absence de mécanisme d'examen nécessitant une base juridique.

## Recommandation n° 1

Le Parlement prend bonne note de cette recommandation. Son outil de gestion et de suivi des contrats, *Web-Contracts*, permet déjà de recueillir des données, ce qui est obligatoire dans les procédures négociées. Toutefois, tout nouveau développement permettant la récupération de métadonnées devra également être évalué en fonction de son rapport coût/efficacité étant donné le peu de moyens disponibles.

## Recommandation n° 3

Voir la réponse aux points 38 et 39 des observations. Le vade-mecum de la passation des marchés publics est en cours de modification et le Parlement a adapté ses formations pour les axer sur les études de marché préliminaires tout en insistant sur les risques existants et les procédures permettant d'éviter les risques.

## Recommandation n° 4

Le Parlement prend acte du fait que les règles révisées insistent sur la division en plusieurs lots et en tiendra compte lors de la révision de ses instructions, mais toute décision de scission en plusieurs lots dépend de la situation qui détermine la nature de la prestation et doit tenir compte d'un juste équilibre entre, d'une part, l'accès des PME et, de l'autre, le rapport coût/efficacité.

## Recommandation n° 5

Le Parlement prend bonne note de cette recommandation et examinera la première étape de l'amélioration des informations figurant sur son site web dans le cadre de la réorganisation préalable à l'introduction et au déploiement d'un système de passation des marchés en ligne.

## **Recommandation n° 7**

Le Parlement prend bonne note de cette recommandation.

## **Recommandation n° 9**

Le Parlement prend bonne note de cette recommandation et mettra l'accent sur les structures de coopération existantes entre ses services ainsi que, comme indiqué dans les observations au JRC, sur les vérifications ex post. D'autres mesures seront envisagées dans le cadre des exigences de coût/efficacité et d'efficience prévues dans le règlement financier.

# Réponses du Conseil de l'Union européenne

64

Le Conseil accueille avec satisfaction le rapport de la Cour, qui soulève un certain nombre de questions importantes pour le domaine des marchés publics. Le Conseil partage entièrement avec la Cour l'idée-force de ce rapport, à savoir que les institutions de l'UE peuvent faire davantage pour faciliter l'accès à leurs marchés publics. Il étudiera le rapport avec grande attention et s'efforcera de mettre en pratique les recommandations qui lui sont adressées. Il attend avec intérêt les observations finales que la Cour lui transmettra en temps voulu.

Sur certains points précis, il souhaite formuler les observations ci-après.

Au cours de l'année écoulée, le Conseil a modifié à deux reprises ses règles internes en matière de marchés publics. La première modification a conduit à une simplification de la procédure et au renforcement de la légalité interne. La seconde modification visait à rendre les règles internes compatibles avec le nouveau règlement financier. Lors de la prochaine modification des règles internes, le Conseil espère être en mesure de tenir compte du rapport de la Cour, par exemple en ce qui concerne les consultations du marché. Les travaux en la matière vont déjà commencer. Dans l'intervalle, le Conseil devrait, par exemple, élaborer des lignes directrices relatives à la consultation du marché avant le début des procédures d'adjudication formelles, à la fois pour préparer la procédure d'adjudication et informer les opérateurs économiques des projets de marchés.

Le Conseil a également l'intention d'étudier de quelle manière il pourrait améliorer la visibilité sur internet. Il note cependant que le rapport conclut que, par comparaison avec les autres institutions, son site internet semble bien fonctionner.

Le Conseil a également l'intention de réfléchir à la manière dont il peut recueillir et analyser des données sur le nombre de demandes de participation et d'offres reçues initialement, ainsi que sur le nombre d'offres prises en considération lors de la décision finale d'attribution. Il convient également de réfléchir à la question des examens par les pairs.

La question de la division en lots fait l'objet d'un examen constant dans le cadre des procédures du Conseil et cette division a lieu lorsque les circonstances le permettent. Un marché en cours (dans le domaine de l'informatique) a été divisé en 17 lots.

Le Conseil a pris note des observations formulées dans le rapport en ce qui concerne le recours aux procédures restreintes. Il estime que le nouveau règlement financier, qui prévoit la publication simultanée de tous les documents relatifs aux marchés, permettra de mettre en place des procédures plus ouvertes.

Le Conseil a pris note des observations de la Cour en ce qui concerne la longueur des contrats-cadres liés à ses bâtiments. Cette question a été examinée en détail par le secrétariat général. Le règlement financier autorise la conclusion de contrats d'une durée supérieure à 4 ans dans des cas dûment justifiés. Le Conseil soutient que, pour des raisons de saine gestion financière et dans des cas dûment justifiés, en particulier au regard de l'objet du contrat-cadre, une durée supérieure à 4 ans peut parfois être justifiée. Cela a souvent été le cas avec les contrats relatifs aux bâtiments. Le Conseil continuera d'examiner la question.

En ce qui concerne les recommandations adressées entre autres au Conseil, les observations suivantes peuvent être formulées:

## Recommandation n° 1

(suivi des activités de passation de marchés) Cette recommandation est acceptée. Le Conseil réfléchira à la manière de la mettre en œuvre dans la pratique.

## Recommandation n° 3

(consultations du marché) Cette recommandation est acceptée. Une circulaire sera diffusée et la question sera abordée au cours des formations internes.

## **Recommandation n° 4**

(division en lots) Cette recommandation est acceptée. La question fera partie des lignes directrices spécifiques qui seront élaborées.

## **Recommandation n° 5**

(guichet unique électronique commun) Le principe de cette recommandation est accepté. Le Conseil participera à tout travail entrepris à cet effet.

## **Recommandation n° 7**

(suivi ex post) Le principe de cette recommandation est accepté. Le Conseil participera à tout travail entrepris à cet effet.

## **Recommandation n° 9**

(examen par les pairs) Le principe de cette recommandation est accepté. Il convient de réfléchir à la manière dont cet examen pourrait être organisé.

Les autres recommandations ne s'adressent pas au Conseil.

## Synthèse

### II

Les règles en matière de marchés publics énoncées dans le règlement financier (RF) et ses règles d'application (RAP), dans leur dernière version, coïncident pour la plupart avec les directives. Les divergences correspondent, en grande majorité, à des règles plus strictes fondées sur le principe de bonne gestion financière.

En cas de différence majeure, une explication est fournie dans les considérants, le cas échéant. On peut citer à titre d'exemple le considérant 23 des RAP sur la distinction entre les critères de sélection et les critères d'attribution.

### V

L'objectif de la révision de 2015 était d'aligner les règles en matière de marchés publics sur les directives de 2014. La simplification et la clarification des directives sont reflétées dans les règles révisées.

L'objectif consistant à élargir la concurrence reste l'un des principes directeurs des marchés publics. Cependant, l'objectif visant à atteindre des opérateurs économiques ciblés, notamment les PME, ne doit pas empêcher les économies d'échelle et doit être mis en balance avec le principe de bonne gestion financière inscrit dans le RF et le principe d'égalité de traitement des soumissionnaires, qui doit être appliqué à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille.

### VI

Les choix effectués en matière de procédure doivent reposer sur une approche équilibrée tenant compte non seulement de la concurrence la plus large possible, mais aussi des autres principes applicables aux marchés publics: la bonne gestion financière, la transparence, la proportionnalité, l'égalité de traitement et la non-discrimination.

Les règles en matière de marchés publics établissent un lien clair entre le choix de la procédure et la valeur du marché (et, dans certains cas, son objet) en application du principe de proportionnalité.

La Commission attire l'attention sur la disposition, applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, relative à la consultation préalable du marché, introduite à l'article 105 du RF, qui doit avoir lieu, le cas échéant, en fonction de l'objet du marché. De même, la division en lots ne doit être envisagée qu'en tant que de besoin, comme le prévoit l'article 102, paragraphe 2, du RF, et elle est souvent appliquée par les services de la Commission.

### VII

Les informations ne sont pas entièrement harmonisées parce que les procédures de marchés publics sont décentralisées à la Commission.

Cependant, la Commission s'est engagée à fournir des services en ligne efficaces, axés sur l'utilisateur, et elle élabore actuellement des pages centralisées améliorées sur le financement dans le cadre de son programme de transformation numérique des sites web (voir les réponses de la Commission aux points 58 et 59).

Par ailleurs, les institutions utilisent le même site web que les États membres (*Tenders Electronic Daily* – TED) pour les grands marchés publics et offrent un point d'entrée<sup>1</sup> pour les marchés dont le montant est inférieur au seuil fixé dans la directive sur les marchés publics.

En ce qui concerne la fonction de recherche de TED, il convient de se reporter à la réponse de la Commission au point 106.

1 [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/contracts\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_fr.htm)

Par ailleurs, la Commission travaille actuellement à la mise en œuvre d'un système de passation électronique des marchés publics pour la gestion de bout en bout des procédures de marchés et des contrats (de la publication de l'appel d'offres jusqu'au paiement des factures, avec un certain nombre de modules intermédiaires). La mise en œuvre d'un tel système, qui sera utilisé par tous les services de la Commission, contribuera à faciliter l'accès des opérateurs économiques aux marchés publics et à accroître la transparence.

## VIII

Les voies de recours administratif et judiciaire sont indiquées dans les documents de marché et dans la notification des résultats des procédures de marchés publics. Les informations relatives à l'attribution des marchés sont publiées dans TED ou sur le site web des pouvoirs adjudicateurs. La Commission et les agences exécutives publient les informations pertinentes relatives aux bénéficiaires des fonds de l'UE dans le système de transparence financière (STF), conformément au principe de transparence énoncé à l'article 35 du RF.

## IX a)

En ce qui la concerne, la Commission accepte en partie cette recommandation et elle la mettra en œuvre comme il est indiqué ci-dessous et expliqué dans sa réponse à la recommandation n° 1.

La Commission réalisera une analyse coûts/avantages pour évaluer la faisabilité, les coûts et les avantages potentiels de la centralisation des informations sur les marchés publics aux fins du suivi de la participation. L'action recommandée sera mise en œuvre sous réserve des résultats de cette évaluation.

La passation de marchés étant décentralisée à la Commission au niveau des ordonnateurs, il n'existe aucun système d'information centralisé sur les procédures de marchés publics permettant d'assurer le suivi de la participation, et il n'existe aucune obligation légale en ce sens.

## IX b)

La Commission accepte en partie cette recommandation, comme il est expliqué dans sa réponse à la recommandation n° 2.

La Commission accepte la partie de la recommandation relative à la proposition d'un règlement uniforme.

L'un des grands piliers de la prochaine proposition de révision du règlement financier de 2016 consiste à proposer un «règlement uniforme» qui améliorera la lisibilité globale et pourrait rendre le texte nettement plus concis, dans le droit fil de la conception du «Mieux légiférer».

Ce règlement uniforme consolidera, dans un acte législatif unique, les règles en matière de marchés publics énoncées actuellement dans le RF et les règles plus détaillées des RAP. Par ailleurs, les dispositions spécifiques relatives aux marchés publics dans le cadre des actions extérieures, actuellement inscrites dans la deuxième partie du RF, seraient fusionnées avec les règles générales en matière de marchés publics afin d'en faciliter encore la lecture par tous les opérateurs économiques.

La Commission n'accepte pas la partie de la recommandation qui fait référence à la participation des PME. Elle considère que le règlement financier n'est pas un instrument politique à cet effet, de sorte qu'il ne doit pas encourager de manière proactive la participation des PME.

En ce qui concerne le régime linguistique et la prospection du marché, la Commission n'accepte pas la recommandation (voir la réponse de la Commission à la recommandation n° 2).

## IX c)

Comme elle l'explique dans sa réponse à la recommandation n° 3, la Commission accepte partiellement la partie de la recommandation qui concerne l'utilisation proactive des consultations préalables du marché lorsque celle-ci est adaptée à la procédure d'appel d'offres qui doit être lancée, en vue de préparer la passation de marché, telle qu'elle est déjà mise en œuvre par la Commission dans certains domaines comme les projets d'acquisition ou de location de biens immobiliers (comme le prévoit la méthodologie exposée dans le document C(2008) 2299) et le déclassement.

Elle considère toutefois que l'analyse préalable du marché ne doit pas servir à informer les opérateurs économiques des projets de marchés publics et des exigences en la matière au vu du risque de distorsion de la concurrence.

## IX d)

En ce qui la concerne, la Commission accepte en partie cette recommandation, comme elle l'explique dans sa réponse à la recommandation n° 4.

La division en lots est justifiée pour accroître la concurrence, mais elle doit être mise en balance avec le principe de bonne gestion financière énoncé dans le règlement financier. Les marchés de grande envergure peuvent entraîner des économies d'échelle (prix plus bas) et alléger la charge administrative (moins de contrats à gérer).

## IX e)

En ce qui la concerne, la Commission accepte cette recommandation en tant qu'objectif à long terme, et elle la mettra en œuvre comme il est indiqué ci-dessous et expliqué dans sa réponse à la recommandation n° 5.

Elle réalisera une évaluation visant à déterminer la faisabilité, les coûts et les avantages potentiels d'un tel système. L'action recommandée sera mise en œuvre sous réserve des résultats de cette évaluation et avec l'accord des autres institutions.

La Commission souligne que la mise en œuvre partielle de la recommandation de la Cour en ce qui concerne ses procédures de marchés publics a déjà commencé. Comme elle l'explique dans ses réponses aux points 58 à 62, dans le cadre de son programme de «Rationalisation du web – Transformation numérique», la Commission a déjà commencé à travailler à la transformation de son contenu en ligne, en remplaçant sa structure fondée sur l'organigramme par une structure thématique. Cette structure comprendra le thème «Financement, appels d'offres», dont la conception est déjà en cours.

Les informations sur les débouchés commerciaux et les documents de marché correspondants sont consultables par l'intermédiaire des outils et plateformes existants – TED et *eTendering* de TED –, qui donnent accès aux avis de marchés publics et aux documents de marché des institutions. La Commission va étudier dans quelle mesure des fonctionnalités supplémentaires peuvent être proposées pour donner accès à un plus large éventail d'informations, en tenant compte des contraintes en matière de ressources budgétaires et humaines.

## IX f)

Comme elle l'explique dans sa réponse à la recommandation n° 6, la Commission n'accepte pas cette recommandation.

Elle ne juge pas nécessaire de proposer des modifications aux dispositions du règlement financier sur l'examen des plaintes.

Le règlement financier dispose déjà que les soumissionnaires écartés sont informés des motifs détaillés du rejet de leur offre et qu'ils peuvent demander des informations supplémentaires, conformément à l'article 113, paragraphe 3, du RF et à l'article 161, paragraphe 2, des RAP. Ces demandes sont soumises à un délai strict: le pouvoir adjudicateur doit fournir ces informations le plus tôt possible et, dans tous les cas, dans les 15 jours à compter de la réception de la demande.

**IX g)**

En ce qui la concerne, la Commission accepte en partie cette recommandation et elle va étudier dans quelle mesure la plateforme *eTendering* de TED peut permettre de recueillir ces données d'une manière efficace par rapport aux coûts exposés, comme elle l'explique dans sa réponse à la recommandation n° 7.

**IX h)**

La Commission accepte cette recommandation.

L'OLAF se trouve actuellement dans une phase de transition en ce qui concerne l'amélioration de ses capacités en matière de rapports et d'analyses. Le nouveau système de gestion de contenus de l'OLAF (*OLAF Content Management – OCM*) devrait être en place pour juillet 2016. Le module prévu pour les statistiques et les rapports sera disponible plus tard, en 2017. Entre-temps, l'OLAF examine les possibilités d'améliorer l'utilisation des outils et options servant actuellement à l'élaboration des rapports.

**IX i)**

En ce qui la concerne, la Commission accepte cette recommandation, à condition que l'examen par les pairs soit réalisé en fonction des besoins et ne devienne pas un processus permanent nécessitant des ressources budgétaires et/ou humaines supplémentaires.

## Introduction

**02**

Les institutions de l'UE sont également tenues d'appliquer le principe de bonne gestion financière ainsi que les principes de transparence, de proportionnalité, d'égalité de traitement et de non-discrimination relatifs aux marchés publics.

**06**

Le vade-mecum des marchés publics à la Commission est à la disposition de l'ensemble des autres institutions, organes et organismes de l'Union.

## Observations

**17**

Le système de gestion des dossiers de l'OLAF actuellement en place est principalement un outil de gestion; par conséquent, il ne contient qu'un nombre limité de rapports prédefinis. S'il s'agit de produire des rapports supplémentaires ou des analyses plus complexes, comme celle demandée par la Cour, il faut procéder manuellement, ce qui nécessite des ressources qui ne sont malheureusement pas disponibles actuellement.

**23**

La Commission souligne qu'il n'existe aucun lien systématique entre le nombre d'offres et l'existence d'une concurrence.

## 26

L'objectif de la révision de 2015 était d'aligner les règles en matière de marchés publics sur les directives de 2014. La simplification et la clarification des directives sont reflétées dans le règlement financier révisé et les règles d'application modifiées en 2015.

L'un des grands piliers de la prochaine proposition de révision du règlement financier de 2016 consiste à proposer un «règlement uniforme» qui améliorera la lisibilité globale, rendra le texte plus concis et visera principalement la simplification, dans le droit fil de la conception du «Mieux légiférer».

Ce règlement uniforme consolidera, dans un acte législatif unique, les règles en matière de marchés publics énoncées actuellement dans le RF et les règles plus détaillées des RAP. Par ailleurs, les dispositions spécifiques relatives aux marchés publics dans le cadre des actions extérieures, actuellement inscrites dans la deuxième partie du RF, seraient fusionnées avec les règles générales en matière de marchés publics afin d'en faciliter encore la lecture par tous les opérateurs économiques.

## 27

La prochaine proposition de révision du règlement financier de 2016 créera un ensemble commun de règles à appliquer à plusieurs instruments budgétaires de l'UE (marchés publics, subventions, prix, etc.) afin de supprimer les différences injustifiées, d'aligner les dispositions et d'améliorer la lisibilité du texte. Les dispositions sur la bonne administration ne s'appliquent pas uniquement aux marchés publics et seraient déplacées vers cet ensemble commun de règles.

## 29

Les règles de passation de marchés énoncées dans le RF et les RAP, dans leur dernière version, coïncident pour la plupart avec les directives. Les divergences correspondent, en grande majorité, à des règles plus strictes fondées sur le principe de bonne gestion financière.

En cas de différence majeure, une explication est fournie dans les considérants, le cas échéant. On peut citer à titre d'exemple le considérant 23 des RAP sur la distinction entre les critères de sélection et les critères d'attribution.

## 30

Le règlement financier n'est pas l'instrument adéquat pour cibler des opérateurs économiques spécifiques.

L'égalité de traitement doit s'appliquer à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille. L'objectif des règles en matière de marchés publics énoncées dans le règlement financier n'est pas de favoriser tel ou tel objectif politique. Une PME, comme les autres opérateurs économiques, peut participer aux procédures de marchés publics en tant que seul soumissionnaire ou dans le cadre d'une offre conjointe, ou en tant que sous-traitant.

Les PME sont de facto favorisées par la simplification et par l'assouplissement des règles, même si elles ne sont pas citées de manière spécifique.

Voir aussi le point IX b).

## 31

La distinction nette opérée dans les règles de passation de marchés entre la préparation de la procédure et les mesures de publicité est intentionnelle.

Au risque de distorsion de la concurrence s'ajouteraient le non-respect de l'égalité de traitement si certains opérateurs économiques contactés pour la consultation préalable du marché avaient accès à un stade précoce à des informations sur la passation de marché projetée.

Les règles en matière de passation prévoient les mesures de publicité nécessaires pour promouvoir les marchés dans le strict respect du principe d'égalité de traitement.

La publication des programmes de travail annuels et pluriannuels et des décisions de financement de la Commission facilite encore l'accès des opérateurs économiques aux informations.

## 32

Conformément à l'article 134, paragraphe 1, point g), des RAP, les institutions peuvent recourir à la procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché «pour les marchés immobiliers, après prospection du marché local».

La Commission a adopté une méthodologie pour la mise en œuvre de ces dispositions (C(2008) 2299) afin d'améliorer l'information du marché et de renforcer la transparence. Ainsi, le marché est informé des besoins immobiliers de la Commission et des avis de prospection.

Cette méthodologie fait l'objet d'un réexamen devant permettre de faire face aux difficultés que pose le marché immobilier actuel, tout en garantissant la transparence et en maintenant l'égalité de traitement.

## 34

Au cours des 4 dernières années, 3 procédures de prospection immobilière ont été lancées à Luxembourg, y compris les prospections multiples liées au déménagement du bâtiment Jean Monnet. Pour toutes ces procédures de prospection immobilière, la dérogation prévue par le document C(2008) 2299 a été appliquée et les avis de prospection immobilière n'ont pas été publiés au Journal officiel. Le comité immobilier a rendu un avis positif sur ces dérogations.

## 35

La Commission estime qu'il n'est pas nécessaire d'établir un régime linguistique spécifique au niveau du RF étant donné qu'il existe une législation générale de l'UE – le règlement n° 1/1958 – qui définit le régime linguistique des institutions et qui s'applique également aux marchés publics.

## 36

Les choix en matière de procédure doivent être effectués compte tenu de la valeur et de l'objet du marché, dans le respect des règles de passation de marchés.

## Réponse commune de la Commission aux points 37 à 40

La consultation préalable du marché est réglementée dans le cadre de la «préparation de la procédure». Lorsqu'elle est nécessaire, elle vise principalement l'obtention de connaissances sur le marché en vue de la rédaction d'un cahier des charges approprié et de l'estimation correcte de la valeur du marché. Le recours à la consultation du marché en tant qu'outil d'information préalable entraîne le risque d'entraver la concurrence.

L'information des opérateurs économiques au sujet des projets de marchés publics est réglementée par les «mesures de publicité». L'information préalable, la publicité ex ante et d'autres formes de publicité fournissent des renseignements sur la planification et le lancement des procédures de passation à égalité de conditions.

La publication du programme de travail annuel et pluriannuel et des décisions de financement de la Commission facilite encore l'accès des opérateurs économiques aux informations.

La consultation préalable du marché revêt une importance particulière pour les achats atypiques ou ponctuels.

Les contacts avec des soumissionnaires potentiels entraînent le risque d'enfreindre les principes de transparence et d'égalité de traitement et peuvent entraver la concurrence loyale.

Le législateur a rendu l'analyse du marché obligatoire dans le cas spécifique des partenariats innovants, où l'objectif est de financer des recherches et où la consultation du marché visera à s'assurer que le produit n'existe pas encore sur le marché.

## 42

La division en lots est largement utilisée dans la pratique par la Commission, mais seulement dans les cas appropriés, conformément à l'article 102 du RF et à l'article 168 des RAP, dans leur dernière version.

Les choix effectués en matière de procédure doivent reposer sur une approche équilibrée tenant compte non seulement de la concurrence la plus large possible, mais aussi des autres principes applicables aux marchés publics: la bonne gestion financière, la transparence, la proportionnalité, l'égalité de traitement et la non-discrimination.

## Encadré 4 – Cas où des marchés auraient pu être divisés en lots – Deuxième paragraphe

La Commission estime que, pour ce marché, l'utilisation de lots n'était pas envisageable pour les motifs suivants:

- il convient de disposer d'un point d'entrée unique pour les demandes et d'un outil de gestion unique pour l'attribution de ces demandes aux experts;
- l'attribution des demandes aux experts se fonde sur une combinaison de critères: la langue de la demande et la langue choisie pour la réponse, la compétence juridique spécifique sur certaines questions ainsi que le ou les États membres concernés (il convient de noter que certaines demandes concernent plusieurs États membres). Il n'était dès lors ni possible ni souhaitable de diviser ce marché en lots en fonction de critères géographiques ou autres dépourvus d'ambigüité;
- travailler avec plusieurs contractants pourrait entraîner des prix unitaires différents à payer par la Commission, ce qui peut être perçu comme étant injuste, créer des tensions et affecter la bonne coopération;
- lorsque les lots sont interdépendants, le risque d'altérer l'exécution du marché doit être pris en considération (risque de dilution de la responsabilité, retards dans l'exécution).

## 44

Parallèlement au règlement financier, la directive 2014/24/UE sur les marchés publics considère elle aussi que les procédures ouvertes et les procédures restreintes sont équivalentes.

## 46

Les délais sont effectivement légèrement plus longs dans une procédure en deux étapes, mais cette différence peut être négligeable par rapport à sa durée globale.

En ce qui concerne l'évaluation des critères, le règlement financier révisé (2015) a introduit une certaine souplesse qui dispense de suivre un ordre particulier lors de l'évaluation des critères d'exclusion, de sélection et d'attribution.

Il est toutefois clair que, dans les procédures en deux étapes, il sera toujours nécessaire de vérifier en premier lieu les critères d'exclusion et de sélection, ceux-ci étant à la base de la sélection des candidats qui seront invités à présenter une offre.

## 47

La Commission souligne dans ses lignes directrices internes que le fait de donner plus de temps pour soumissionner favoriserait en principe la participation, indépendamment du choix de la procédure et des délais minimaux fixés dans les règles.

## 51

Il n'a jamais été mentionné que les négociations constituaient une obligation pour le pouvoir adjudicateur ou un droit pour le soumissionnaire. Les négociations ne peuvent être décidées qu'au vu des offres reçues.

## 52

Il est attendu des soumissionnaires, dans le contexte d'une mise en concurrence, qu'ils présentent leur meilleure offre dès le départ. Si les offres présentées sont de la qualité suffisante et d'un montant inférieur au budget prévu, les négociations, en particulier pour les marchés de faible valeur, seraient disproportionnées au vu du temps et des ressources nécessaires que devraient y consacrer tant le pouvoir adjudicateur que les soumissionnaires.

## 53

Le pouvoir adjudicateur ne devrait pas s'engager à négocier les offres reçues dans tous les cas, mais lorsqu'il le juge approprié et nécessaire. En tout état de cause, l'égalité de traitement doit toujours être respectée.

## 58

L'observation de la Cour au sujet de l'importance d'une bonne visibilité des activités d'achat s'inscrit dans la logique des résultats d'une récente enquête menée par la Commission pour comprendre ce qui motive en premier lieu le souhait d'interagir en ligne avec la Commission. Le «financement et les appels d'offres» (y compris les marchés publics) figurent parmi les raisons principales.

La transparence de la procédure de marchés publics et de ses résultats a été identifiée comme un objectif institutionnel majeur pour la Commission, à l'issue d'entretiens avec 12 de ses directions générales (DG) et agences exécutives.

## Réponse commune aux points 59 à 62

La Commission prend note de l'analyse de la Cour concernant les sites web de ses services sous l'angle des marchés publics, et elle tiendra compte des observations correspondantes dans le cadre du programme de transformation numérique décrit ci-dessous.

La Commission a lancé en 2013 une initiative ambitieuse intitulée «Rationalisation du web – Transformation numérique» pour améliorer sa communication numérique externe. Les objectifs généraux de cette initiative sont de faire en sorte que la présence de la Commission sur le web gagne en cohérence, tant en matière de communication des messages que sous l'angle de la navigation ou de l'aspect et des sensations, en pertinence pour les utilisateurs et en efficacité par rapport aux coûts.

La Commission tiendra compte de l'observation de la Cour sur le site web officiel de l'UE et elle va revoir les pages concernées sur [europa.eu](http://europa.eu) par rapport à la structure et au contenu de sa nouvelle présence sur le web qui est en cours de construction, afin d'éviter les doubles emplois et de veiller à la cohérence. Une première version bêta/test du nouveau site web, consultable à l'adresse [beta.ec.europa.eu](http://beta.ec.europa.eu), contient des informations sur les marchés publics dont l'agencement a été remanié selon la structure décrite au point 58 ([http://beta.ec.europa.eu/funding-tenders\\_fr](http://beta.ec.europa.eu/funding-tenders_fr)).

## 60

Le site web affichant le nouveau contenu remplacera la page centrale actuellement consacrée aux marchés publics<sup>2</sup> dont fait mention la Cour.

### Encadré 8 – Exemples de résultats insatisfaisants du moteur de recherche de TED sur les avis de marchés en cours

Une ou deux causes peuvent être à l'origine de ce problème:

- 1) problème de regroupement des codes CPV; un problème est effectivement survenu dans le fonctionnement de TED, qui a entre-temps été résolu pour permettre la recherche au niveau du code uniquement;
- 2) saisie erronée du code CPV par le pouvoir adjudicateur: les données saisies par le pouvoir adjudicateur sont incorrectes, ce qui a une incidence négative sur les résultats des recherches.

Il a déjà été remédié à la première cause possible.

Après une analyse préliminaire, il semble que le problème pourrait avoir été causé par des erreurs au moment de la saisie des données. La Commission va analyser ce problème de manière plus approfondie et elle prendra les mesures nécessaires.

En ce qui concerne les résultats impliquant le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), il convient de noter que, par le passé, ce dernier était considéré comme une entité relevant du Conseil (ainsi, une recherche au moyen du terme «Conseil» affichait aussi les avis du SEAE). Il a été décidé plus tard que le SEAE devait être traité comme une entité autonome. Les avis précédents du SEAE restent liés au Conseil.

### Encadré 9 – Exemples de codes CPV erronés utilisés par la Commission

Les résultats des recherches dépendent fortement de la saisie correcte des données par les pouvoirs adjudicateurs. Les cas mentionnés renvoient à des situations dans lesquelles le code choisi par le pouvoir adjudicateur n'était pas approprié.

## 72

En 2015, le système de soumission électronique des offres (*e-Submission*) a été déployé dans 6 DG/agences (chacune d'entre elles ayant lancé au moins un appel d'offres au moyen de ce système durant l'année). Le déploiement va se poursuivre (la mise en œuvre est prévue dans 10 DG/agences supplémentaires en 2016).

## 78

En ce qui concerne les institutions de l'Union, la Commission estime que la mise en place d'une instance de recours de nature non juridictionnelle, en plus du mécanisme de recours existant prévu par le règlement financier, n'est ni nécessaire ni appropriée, car elle engendrerait des coûts disproportionnés par rapport aux avantages recherchés.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/contracts\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_fr.htm)

Le règlement financier dispose déjà que les soumissionnaires écartés sont informés des motifs détaillés du rejet de leur offre et qu'ils peuvent demander des informations supplémentaires, conformément à l'article 113, paragraphe 3, du RF et à l'article 161, paragraphe 2, des RAP. Ces demandes sont soumises à un délai strict: le pouvoir adjudicateur doit fournir ces informations le plus tôt possible et, dans tous les cas, dans les 15 jours à compter de la réception de la demande.

Par ailleurs, lorsqu'un acte portant atteinte aux droits des candidats ou des soumissionnaires est communiqué aux opérateurs économiques durant la procédure de marché public (par exemple un rejet), cette notification devra indiquer les voies de recours disponibles (plainte auprès du Médiateur et recours juridictionnel).

La Commission considère que le nombre limité d'actions intentées devant le Tribunal portant sur les marchés publics passés par les institutions de l'Union (17) et le fait que la réparation du préjudice allégué est rarement accordée par le Tribunal sont des indicateurs solides de l'efficacité et du caractère adapté du système en place. Par conséquent, la mise en place d'un réexamen rapide tel que suggéré est non seulement inutile, mais constituerait aussi une mesure disproportionnée, dont l'efficacité serait sans rapport avec les coûts exposés, et un cas de mauvaise utilisation de ressources administratives.

## 79

La formulation de demandes ou de commentaires à l'intention du pouvoir adjudicateur (en vertu du règlement financier) et l'introduction d'un recours auprès du pouvoir adjudicateur (en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 5, des directives «Recours») sont deux actions différentes, étant donné que la seconde constitue, au titre des directives «Recours», une condition préalable pour demander l'examen par un organisme externe indépendant.

Les conséquences de ces actions sur la signature du contrat sont par conséquent différentes:

- en vertu des directives «Recours»: la demande de recours suspend automatiquement la signature du contrat afin que le recours soit effectif;
- en vertu du règlement financier: après évaluation des demandes ou des commentaires, le pouvoir adjudicateur peut suspendre la signature du contrat si cela constitue la réponse appropriée à ces demandes ou commentaires. Une suspension systématique pour tout type de demande ou commentaire formulé par les soumissionnaires écartés durant le délai d'attente serait disproportionnée, car toute suspension doit être décidée, cas par cas, par le pouvoir adjudicateur et lorsque la nature des demandes ou commentaires formulés le justifie.

## 90

La passation de marchés est décentralisée à la Commission au niveau de chaque ordonnateur compétent. En l'absence d'obligation légale de tenir un «registre unique», il n'existe donc pas de crédits budgétaires pour la conception d'un tel système. En fonction de la valeur, les informations sur l'attribution des marchés sont publiées sur TED ou sur le site web des pouvoirs adjudicateurs (ou mises à disposition par l'intermédiaire du STF pour la Commission et les agences exécutives), conformément aux règles de publicité. Le STF est toutefois conçu pour fournir des informations sur les bénéficiaires des fonds de l'UE, et non sur l'instrument d'exécution budgétaire spécifique dont est issu le financement, ni sur le type de dépenses exposées par les fonds.

## 91

Une plateforme est déjà disponible à cet effet, à savoir la base de données TED. La Commission convient que cette base de données est un point d'entrée adéquat pour les informations sur les marchés publics, car elle contient de nombreuses informations, notamment les documents de marché via la plateforme *eTendering*. Parmi ces documents figure le projet de contrat qui sera signé avec le soumissionnaire retenu. Les offres font également partie du contrat final, mais la Commission les traite comme des documents confidentiels, conformément à l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 (dans le cas où la divulgation porterait atteinte à la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée).

## Réponses de la Commission

92

Il convient de noter que, bien que l'utilisation d'*eTendering* ne soit actuellement pas obligatoire, toutes les directions générales de la Commission et toutes les institutions sont encouragées à faire usage de cette application.

La fonction de téléchargement des documents d'appel à la concurrence depuis la plateforme *eTendering* de TED a été modifiée en janvier 2016. L'option par défaut proposée par le système permet le téléchargement des documents après l'expiration du délai de soumission des offres. Il appartient aux pouvoirs adjudicateurs de choisir de la désactiver.

94

En ce qui concerne les rapports, le résumé des rapports annuels d'activités visés à l'article 66, paragraphe 9, du RF comprend, en annexe, la liste des procédures négociées sans publication préalable d'un avis de marché. Voir aussi la réponse de la Commission au point 90.

97

En tant que catalogue de métadonnées, le portail des données ouvertes enregistre les jeux de données de TED proposés sur le site TED ainsi que certains jeux de données dérivés produits par la DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME de la Commission.

99

La Commission procure au niveau central, par l'intermédiaire du service financier central de la DG Budget, des informations, des orientations et des modèles ainsi que des services d'assistance et de formation sur les marchés publics, auxquels les pouvoirs adjudicateurs ont largement recours, et qui sont utilisés non seulement par les services de la Commission mais aussi par d'autres institutions, agences et organismes. Les informations et la documentation fournies comprennent des recommandations et mettent en évidence les bonnes pratiques.

Il existe déjà d'autres forums d'échange d'informations entre la Commission et les autres pouvoirs adjudicateurs de l'Union, à savoir le réseau des unités financières (RUF), qui tient des réunions mensuelles, et le réseau NAPO des responsables des marchés des agences, qui couvre également les organismes décentralisés et autres (PPP) de l'Union, et qui se réunit au moins une fois par an.

La Commission estime que le renforcement des échanges structurés des meilleures pratiques présenterait un intérêt, en particulier pour les procédures impliquant des montants élevés. Cependant, pour mettre en place de tels examens par les pairs sur une base permanente, il faudrait des ressources humaines et budgétaires supplémentaires qui ne sont actuellement pas disponibles. Des réunions ad hoc peuvent être organisées ponctuellement en cas de besoin.

## Conclusions et recommandations

101

Les pouvoirs adjudicateurs donnent accès à leurs marchés publics grâce aux mesures de publicité, conformément aux dispositions applicables. Par ailleurs, la passation de marchés à la Commission est décentralisée (voir les réponses de la Commission aux points VII et 58 à 72 et à la recommandation n° 1).

103

La Commission souligne qu'il n'existe aucune obligation légale d'assurer un tel suivi.

En tout état de cause, étant donné que les opérateurs économiques peuvent participer à un appel d'offres de différentes manières (au moyen d'offres conjointes ou en recourant à la sous-traitance), le suivi du nombre de demandes de participation ou d'offres ne peut jamais fournir des informations complètes sur la composition des candidats ou des soumissionnaires.

## Recommandation n° 1

En ce qui la concerne, la Commission accepte en partie cette recommandation et elle la mettra en œuvre de la manière décrite ci-dessous.

Compte tenu de la charge administrative considérable qui résulterait de la mise en place d'un tel système d'information centralisé ainsi que des contraintes en matière de ressources, la Commission va réaliser une analyse coûts/avantages pour évaluer la faisabilité, les coûts et les avantages potentiels de la centralisation des informations sur les marchés publics aux fins du suivi de la participation. L'action recommandée sera mise en œuvre sous réserve des résultats de cette évaluation.

La passation des marchés étant décentralisée à la Commission au niveau des ordonnateurs, il n'existe aucun système d'information centralisé sur les procédures de marchés publics permettant d'assurer le suivi de la participation. Il n'existe pas non plus d'obligation légale en ce sens, ni les ressources budgétaires et humaines nécessaires pour une analyse des données à grande échelle.

Le niveau de participation aux procédures de marchés publics peut dépendre de divers facteurs. Par conséquent, le nombre d'offres ou le nombre d'offres recevables ne constituerait pas en soi des indicateurs valables pour démontrer l'accessibilité des activités de marchés publics. Pour tout type de procédure et type d'achat (services, fournitures, travaux, immobilier), les opérateurs économiques ne sont confrontés à aucune restriction quant à la manière de participer à un appel d'offres (au moyen d'offres conjointes ou en sous-traitance). Par conséquent, le nombre d'offres ne peut apporter systématiquement des informations complètes sur le nombre d'opérateurs économiques participants.

## 104

La révision de 2015 avait pour objet d'aligner les règles en matière de marchés publics sur les directives de 2014. La simplification et la clarification des directives sont reflétées dans le RF révisé et les RAP modifiées en 2015, et des améliorations supplémentaires se concrétiseront dans la prochaine proposition de révision du règlement financier de 2016.

### 104 a)

Voir la réponse de la Commission au point 26.

### 104 b)

La Commission considère que les écarts sont expliqués dans les considérants du règlement financier le cas échéant.

### 104 c)

L'égalité de traitement doit s'appliquer à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille. L'objectif des règles en matière de marchés publics énoncées dans le règlement financier n'est pas de favoriser tel ou tel objectif politique. Une PME, comme les autres opérateurs économiques, peut participer aux procédures de marchés publics en tant que seul soumissionnaire ou dans le cadre d'une offre conjointe, ou en tant que sous-traitant.

Les PME sont de facto favorisées par la simplification et par l'assouplissement des règles, même si elles ne sont pas citées de manière spécifique.

### 104 e)

Il n'est pas nécessaire d'établir un régime linguistique spécifique au niveau du règlement financier car la politique linguistique applicable découle directement du règlement n° 1 de 1958.

## Recommandation n° 2

La Commission accepte partiellement cette recommandation.

Elle accepte la partie de la recommandation relative à la proposition d'un règlement uniforme.

En effet, l'un des grands piliers de la prochaine proposition de révision du règlement financier de 2016 consiste à proposer un «règlement uniforme» qui améliorera la lisibilité globale, rendra le texte plus concis et visera principalement la simplification, dans le droit fil de la conception du «Mieux légiférer».

Ce règlement uniforme consolidera, dans un acte législatif unique, les règles en matière de marchés publics énoncées actuellement dans le RF et les règles plus détaillées des RAP. Par ailleurs, les dispositions spécifiques relatives aux marchés publics dans le cadre des actions extérieures, actuellement inscrites dans la deuxième partie du RF, seraient fusionnées avec les règles générales en matière de marchés publics afin d'en faciliter encore la lecture par tous les opérateurs économiques.

La Commission n'accepte pas la partie de la recommandation qui fait référence à la participation des PME. Elle considère que le règlement financier n'est pas un instrument politique à cet effet, de sorte qu'il ne doit pas encourager de manière proactive la participation des PME.

En ce qui concerne le régime linguistique et la prospection du marché, la Commission n'accepte pas la recommandation. S'agissant du premier aspect, c'est le régime linguistique établi dans le règlement n° 1 de 1958 qui doit s'appliquer. Pour ce qui est du second aspect – la prospection du marché – des clarifications seront fournies dans le contexte de la prochaine révision de la méthodologie pour la mise en œuvre des dispositions de l'article 134, paragraphe 1, point g), des RAP (C(2008) 2299), comme il est expliqué au point 32. Voir aussi les réponses de la Commission aux points 32-34.

En ce qui concerne la justification des écarts par rapport à la directive de 2014, la Commission accepte la recommandation en principe et considère qu'elle est partiellement mise en œuvre. La raison de ces écarts est expliquée, lorsque c'est jugé nécessaire, dans les considérants du règlement financier révisé. La nécessité d'écarts supplémentaires sera examinée et indiquée ou expliquée, le cas échéant, durant la révision en cours du règlement financier.

## Recommandation n° 3

La Commission accepte partiellement la partie de la recommandation qui concerne l'utilisation proactive des consultations préalables du marché lorsque celle-ci est adaptée à la procédure d'appel d'offres qui doit être lancée, en vue de préparer la passation de marché, telle qu'elle est déjà mise en œuvre par la Commission dans certains domaines comme les projets d'acquisition ou de location de biens immobiliers (comme le prévoit la méthodologie exposée dans le document C(2008) 2299) et le déclassement.

Elle considère toutefois que l'analyse préalable du marché ne doit pas servir à informer les opérateurs économiques des projets de marchés publics et des exigences en la matière. En fait, la préparation de la procédure et les mesures de publicité sont deux aspects clairement distincts dans les règles en vigueur sur les marchés publics.

Au risque de distorsion de la concurrence s'ajouteraient le non-respect de la transparence et de l'égalité de traitement si certains opérateurs économiques contactés pour la consultation préalable du marché avaient accès à un stade précoce à des informations sur la passation de marché projetée.

Les règles en matière de marchés publics prévoient les mesures de publicité nécessaires pour promouvoir les marchés dans le strict respect des principes en matière de marchés publics.

## Recommandation n° 4

En ce qui la concerne, la Commission accepte en partie cette recommandation et elle poursuivra sa mise en œuvre, dans la mesure nécessaire.

La Commission estime que, lorsqu'elle divise les marchés en lots, elle suit déjà une approche qui met en balance la nécessité d'accroître la concurrence avec les autres principes applicables aux marchés publics, en particulier la bonne gestion financière et la proportionnalité. La division en lots est donc effectivement assurée chaque fois qu'il convient, en fonction de l'objet et de la valeur du marché, ainsi que du risque pour l'exécution du marché en cas de lots interdépendants.

## 106

Les résultats des recherches effectuées au moyen de tous les outils, y compris TED, dépendent fortement de la qualité des données saisies. Dans le cas des avis de marchés publics, les champs facultatifs sont souvent laissés vides, et les pouvoirs adjudicateurs saisissent parfois les données de manière incorrecte.

La Commission a néanmoins conscience que l'expérience de recherche dans TED peut être améliorée. L'Office des publications a réalisé une enquête auprès des utilisateurs en mars 2016, et une étude sur la convivialité de TED est en cours. Les résultats issus de ces deux exercices seront mis en application dans le courant de l'année pour améliorer l'expérience et la satisfaction des utilisateurs en ce qui concerne les services de TED.

## Recommandation n° 5

En ce qui la concerne, la Commission accepte cette recommandation, en tant qu'objectif à long terme (au-delà de 2018), et elle la mettra en œuvre de la manière décrite ci-dessous.

Eu égard à la charge administrative considérable qui résulterait de la mise en place d'un tel système et au fait que la dimension interinstitutionnelle n'est pas budgétisée dans le cadre financier pluriannuel (CFP) actuel, la Commission va réaliser une évaluation visant à déterminer la faisabilité, les coûts et les avantages potentiels d'un tel système. L'action recommandée sera mise en œuvre sous réserve des résultats de cette évaluation et avec l'accord des autres institutions.

En ce qui concerne ses activités de passation de marchés, la Commission a déjà commencé à mettre en œuvre la recommandation de la Cour en œuvrant à la conception d'un point d'entrée unique pour ses marchés publics, dans le cadre du programme de transformation numérique. Ce point d'entrée comprendra les liens vers toutes les informations pertinentes sur les marchés publics (communication sur les règles applicables et les débouchés commerciaux) et vers les outils existants pour accéder aux documents de marché et présenter des offres.

Il convient de consulter la page en question sur la version test de la nouvelle présence en ligne de la Commission: [http://beta.ec.europa.eu/funding-tenders\\_fr](http://beta.ec.europa.eu/funding-tenders_fr)

Cette nouvelle présence en ligne, dont fait partie cette page, devrait être inaugurée en 2016. Les travaux sont en cours pour produire le contenu correspondant, en coordination avec l'initiative SEDIA (évaluation réalisée par les services de la Commission en vue d'une solution interne permettant de soutenir l'ensemble des cycles de vie du financement et des appels d'offres) et avec l'équipe du portail des participants (*Participant Portal*) (solution informatique soutenant actuellement la gestion des appels à propositions et des subventions pour plusieurs grands programmes de l'UE, notamment Horizon 2020).

Les informations sur les débouchés commerciaux et les documents de marché correspondants sont consultables par l'intermédiaire des outils et plateformes existants – TED et *eTendering* de TED –, qui donnent accès aux avis de marchés publics et aux documents de marché des institutions. La Commission va étudier dans quelle mesure des fonctionnalités supplémentaires peuvent être proposées pour donner accès à un plus large éventail d'informations, en tenant compte des contraintes en matière de ressources budgétaires et humaines.

## Recommandation n° 6

La Commission n'accepte pas cette recommandation.

Elle ne juge pas nécessaire de proposer des modifications aux dispositions du règlement financier sur l'examen des plaintes.

Le règlement financier dispose déjà que les soumissionnaires écartés sont informés des motifs détaillés du rejet de leur offre et qu'ils peuvent demander des informations supplémentaires, conformément à l'article 113, paragraphe 3, du RF et à l'article 161, paragraphe 2, des RAP. Ces demandes sont soumises à un délai strict: le pouvoir adjudicateur doit fournir ces informations le plus tôt possible et, dans tous les cas, dans les 15 jours à compter de la réception de la demande.

Par ailleurs, lorsqu'un acte portant atteinte aux droits des candidats ou des soumissionnaires est communiqué aux opérateurs économiques durant la procédure de marchés publics (par exemple un rejet), cette notification devra indiquer les voies de recours disponibles (plainte auprès du Médiateur et recours juridictionnel).

Voir aussi les réponses de la Commission aux points 78 et 79.

## Recommandation n° 7

En ce qui la concerne, la Commission accepte en partie cette recommandation, et elle la mettra en œuvre de la manière décrite ci-dessous.

Compte tenu de la charge administrative considérable qui résulterait de la mise en place d'un tel système de suivi, la Commission va étudier dans quelle mesure la plateforme *eTendering* de TED peut permettre, d'une manière efficace par rapport aux coûts exposés, de recueillir des données supplémentaires sur les marchés publics, compte tenu des contraintes en matière de ressources humaines et budgétaires.

## Recommandation n° 8

La Commission accepte cette recommandation.

L'OLAF se trouve actuellement dans une phase de transition en ce qui concerne l'amélioration de ses capacités en matière de rapports et d'analyses. Le nouveau système de gestion de contenus de l'OLAF (*OLAF Content Management* – OCM) devrait être en place pour juillet 2016. Le module prévu pour les statistiques et les rapports sera disponible plus tard, en 2017. Entre-temps, l'OLAF examine les possibilités d'améliorer l'utilisation des outils et options servant actuellement à l'élaboration des rapports.

## Recommandation n° 9

En ce qui la concerne, la Commission accepte cette recommandation, à condition que l'examen par les pairs soit réalisé en fonction des besoins et ne devienne pas un processus permanent nécessitant des ressources budgétaires et/ou humaines supplémentaires.

## 50

La BCE estime que la procédure de marchés publics a été menée conformément aux règles de la BCE en matière de passation des marchés publics. À cet égard, la BCE note que l'argument de l'urgence a été utilisé à bon escient et de façon dûment motivée. L'événement à l'origine de l'extrême urgence n'était pas imputable à la BCE et il existait un lien de cause à effet évident entre les évolutions imprévisibles et l'urgence en résultant. En raison de l'extrême urgence de la question, les délais prévus dans le cadre d'un appel d'offres accéléré – en pratique et dans le meilleur des cas : 3 à 4 mois entre l'envoi de l'avis de marché et la signature du contrat – n'ont pas pu être respectés. Le fait est que, dans la procédure d'appel d'offres choisie mettant en compétition 5 soumissionnaires, le contrat a été attribué et signé moins de 6 semaines après la date d'envoi de l'appel d'offres. En outre, la procédure sélectionnée garantissait un bon niveau de concurrence et le contrat en résultant se bornait strictement à satisfaire les besoins immédiats. La BCE tient également à rappeler que, dès lors qu'il est devenu évident que les services de conseil en question devraient être fournis de façon plus rapprochée, elle a lancé une procédure publique d'appels d'offres les concernant.

Par ailleurs, veuillez trouver ci-dessous les commentaires de la BCE relatifs à certaines des recommandations émises par la Cour des comptes européenne.

### Recommandation n° 1

La BCE est, en principe, d'accord avec cette recommandation. La BCE prévoit de déployer progressivement un système d'appel d'offres électronique courant 2016. Dans ce contexte, la BCE étudiera comment mesurer, de façon plus systématique mais tout aussi efficace, le niveau de participation à ses procédures d'appel d'offres en ce qui concerne le nombre de demandes de participation et d'offres reçues.

### Recommandation n° 3

La BCE est d'accord avec la recommandation de suivre une approche plus proactive lorsqu'il s'agit de consulter le marché en vue de préparer la procédure officielle de passation des marchés, cela permettant d'acquérir des informations sur le marché, de favoriser la conception des exigences et, in fine, d'obtenir un meilleur rapport qualité/prix.

### Recommandation n° 4

La BCE adhère en principe à cette recommandation, étant entendu que la division des marchés en lots doit être effective et efficace du point de vue opérationnel et de l'exécution et la gestion des marchés. La division en lots, quoique possible en théorie, pourrait comporter le risque de compliquer techniquement l'exécution des marchés, de compromettre le rapport qualité/prix et d'entraver la bonne gestion et la bonne exécution des marchés en raison de la coordination de plusieurs prestataires de service. Elle est donc jugée inefficace.

### Recommandation n° 5

De manière facilement accessible, la section des achats du site internet de la BCE fournit au public un registre unique et centralisé des avis et publications (« guichet unique ») publiés par la BCE dans le cadre de ses achats. En outre, la BCE prévoit de déployer progressivement un système d'appel d'offres électronique courant 2016. Elle dispose également de ses propres règles en matière de passation des marchés publics.

Par conséquent, la BCE est en partie d'accord avec la recommandation, à condition que le site internet envisagé constitue un portail d'information simple et rationnel n'ajoutant ni coût ni difficultés supplémentaires. Dans le cas de la BCE, un tel portail renverrait simplement à la section des achats du site internet de la BCE pour plus d'informations sur les achats de la BCE. Cela éviterait les doublons et la prolifération d'informations et insuffisances que cela implique. Les opérateurs économiques intéressés par les achats de la BCE continueraient d'interagir avec la BCE via son site internet et les canaux de communication établis.

TED (*Tenders Electronic Daily*) étant la version en ligne officielle et centrale du *Supplément au Journal officiel de l'Union européenne* consacrée aux marchés publics européens, il pourrait également être judicieux d'étudier dans quelle mesure elle pourrait être perfectionnée de façon à offrir un bon aperçu des opportunités de marchés publics offertes par les institutions.

## Recommandation n° 7

Voir la réponse de la BCE à la recommandation n° 5.

La BCE est d'accord en partie avec la recommandation, à condition que le registre envisagé soit un outil simple n'ajoutant ni coût ni difficultés supplémentaires. Dans le cas de la BCE, ce registre public renverrait simplement à la section des achats du site internet de la BCE, qui comporte des informations pertinentes concernant ses activités d'achat.

## Recommandation n° 9

La BCE adhère à l'idée de favoriser et promouvoir un apprentissage mutuel et d'échanger des meilleures pratiques. Les instruments les plus efficaces en la matière devraient être étudiés plus avant.

À titre d'exemple, à travers le Système européen de banques centrales, la BCE participe à un réseau actif de spécialistes des achats qui permet un échange structuré de meilleures pratiques.

De plus, le bureau central des marchés publics de la BCE a été soumis, par le passé, à une certification externe liée aux meilleures pratiques en matière d'achats et fait actuellement l'objet d'un processus de reconduction de la certification.

Le Médiateur européen est actuellement le seul organe de contrôle non judiciaire externe accessible aux opérateurs économiques qui considèrent avoir été traités de façon inéquitable dans le cadre des procédures de passation de marchés publics organisées par les institutions et organes de l'UE. Le cas échéant, il enquête sur ces plaintes et formule des recommandations à l'intention des institutions et organes concernés. Ni l'article 228 TFUE ni le statut du Médiateur<sup>1</sup> ne prévoient de possibilités d'action ni d'autres voies de recours contre les décisions du Médiateur.

## Points 85-87

Les constatations factuelles concernant le Médiateur européen, formulées aux points 85, 86 et 87, sont exactes et donnent une image fidèle de l'activité du Médiateur quant aux plaintes relatives à la passation de marchés publics.

Le Médiateur admet que l'exigence de procédure visée à l'article 2, paragraphe 4, de son statut peut effectivement entraver la rapidité de sa réaction à une plainte concernant une procédure de passation de marchés publics. Cependant, un mécanisme interne efficace de traitement des plaintes peut contribuer à cerner et à clarifier les problèmes à résoudre en cas de saisine du Médiateur.

## Recommandation n° 6

Le Médiateur accueille favorablement la recommandation de la Cour selon laquelle la Commission devrait proposer des modifications du règlement financier de l'UE afin de permettre un examen rapide des plaintes relatives aux procédures de passation de marchés publics, et selon laquelle cet examen devrait être effectué avant que les opérateurs économiques puissent saisir le Médiateur européen ou les tribunaux. L'intérêt public de disposer d'une administration efficace et rapide serait mieux servi par la mise en place d'un mécanisme de contrôle interne accessible aux soumissionnaires auxquels le processus de passation de marchés inspire des préoccupations. D'après le Médiateur, à partir du moment où les institutions, organes et agences disposeront de mécanismes de contrôle interne fiables, l'exigence procédurale visée à l'article 2, paragraphe 4, du statut sera respectée avant même que le Médiateur ne soit saisi d'une plainte quelconque. En fait, si le mécanisme interne proprement dit était réellement efficace, la nécessité même d'introduire une plainte auprès du Médiateur serait évitée.

Le Médiateur se déclare disposé à proposer des conseils et une assistance dans le cadre des activités ultérieures relatives à ce dossier en ce qui concerne la conception d'un mécanisme efficace de traitement des plaintes, sur la base de sa vaste expérience.

---

<sup>1</sup> Décision 94/262/CECA, CE, Euratom du Parlement européen du 9 mars 1994 concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur (JO L 113 du 4 mai 1994, p. 15).



## **COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?**

### **Publications gratuites:**

- un seul exemplaire:  
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
  - exemplaires multiples/posters/cartes:  
auprès des représentations de l'Union européenne ([http://ec.europa.eu/represent\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/represent_fr.htm)),  
des délégations dans les pays hors UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)),  
en contactant le réseau Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fr.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm))  
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (\*).
- (\*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

### **Publications payantes:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

<b>Étape</b>	<b>Date</b>
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	10.2.2015
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditee)	31.3.2016
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	24.5.2016
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditee) dans toutes les langues	23.5.2016 3.6.2016 14.6.2016 27.5.2016 11.5.2016

Les règles des institutions de l'UE relatives aux marchés publics coïncident globalement avec la législation de l'Union en la matière et prévoient que les marchés doivent faire l'objet d'une mise en concurrence la plus large possible, c'est-à-dire optimale. Les dispositifs de gestion et de contrôle des institutions de l'UE sont solides et permettent, en règle générale, d'atténuer le risque d'erreur. Nous avons toutefois constaté que celles-ci pouvaient faire davantage pour faciliter l'accès des opérateurs économiques (en particulier des petites et moyennes entreprises) à leurs marchés publics. Elles devraient, par exemple, simplifier leurs règles autant que possible et lever les obstacles inutiles qui compliquent la tâche des soumissionnaires potentiels désireux de repérer les possibilités de marchés qu'elles proposent.

