

# La réduction des formalités dans les procédures adaptées : mythe ou réalité ?

À rebours d'une simplification affichée, les marchés à procédure adaptée (MAPA) révèlent une réalité plus nuancée. Entre souplesse normative et exigences croissantes de sécurisation, leur mise en œuvre tend à reconstituer un formalisme qu'ils étaient, pourtant, censés alléger.

La simplification de la commande publique est, à l'évidence, un sujet dans l'air du temps. D'une publication doctrinale à l'autre<sup>(1)</sup>, d'une réforme à la suivante<sup>(2)</sup>, en passant par les consultations publiques organisées par la Direction des Affaires Juridiques de Bercy sur le sujet<sup>(3)</sup>, elle s'impose comme un horizon aussi récurrent qu'insaisissable, au point d'apparaître, pour certains, comme une véritable « gageure »<sup>(4)</sup>.

Mais encore faut-il savoir de quelle simplification il est question. Car la notion ne se laisse pas aisément réduire à un simple allègement des règles : elle emporte, au contraire, des exigences que l'on pourrait croire contradictoires. Le récent rapport de la Chaire de droit des contrats publics de l'Université Jean Moulin Lyon 3 en fournit à ce titre une illustration éclairante : parmi les répondants invités à définir la notion de simplification du droit de la commande publique, 27,47 % l'associent d'abord à la sécurité juridique, tandis que 12,65 % mettent en avant la souplesse normative ; mais, lorsqu'ils sont ensuite invités à choisir entre des normes générales, plus souples, et des normes détaillées, plus sécurisantes, 59,8 % privilégient les premières, contre

(1) P. Villeneuve, « Simplification de la commande publique, le renouveau d'une idée déjà ancienne », *JCP A* 2024, act. 249 ; C. Olsina, « Commande publique : l'objectif de simplification figurera encore naturellement en bonne place parmi nos propriétés », *JCPA* 2025, act. 131.

(2) V. not. Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique ; projet de loi de simplification de la vie économique ; décret n° 2025-1383 et n° 2025-1386 du 29 décembre 2025.

(3) V. DAJ, *Synthèse*, « Consultation ouverte sur le projet de décret portant diverses mesures de simplification du droit de la commande publique », déc. 2024 ; DAJ, *Synthèse*, nov.-déc. 2025.

(4) E. Ducluseau, « Simplifier la commande publique, une gageure ? », *AJDA* 2026, p. 232.

## Auteur

**Madeleine Luguel-Narboni**  
Avocat

40,2 % les secondes<sup>[5]</sup>. La simplification apparaît ainsi comme un idéal ambivalent : elle se veut à la fois réduction du formalisme et garantie de sécurité.

Les marchés passés selon une procédure adaptée occupent, précisément, une place particulière dans cette tension. D'un côté, ils visent à desserrer le verrou des procédures formalisées, en laissant à l'acheteur une marge d'adaptation plus large dans la détermination des modalités de publicité et de mise en concurrence. De l'autre, ils se distinguent des marchés de gré à gré par le maintien d'un cadre procédural plus structuré et, *in fine*, plus sécurisant.

L'importance prise par cette procédure dans la commande publique contemporaine semble, de prime abord, confirmer la réussite du modèle. Selon l'Observatoire économique de la commande publique, les MAPA représentaient, en 2024, 54,34 % des marchés devant être déclarés<sup>[6]</sup>. À première vue donc, la promesse semble tenue : si la procédure adaptée est plus souple, et dès lors plus maniable, il n'est pas surprenant qu'elle soit devenue la procédure ordinaire de l'achat public.

Reste toutefois que cette première impression mérite d'être interrogée. Car l'essor statistique des MAPA ne suffit pas à démontrer qu'ils permettent effectivement la réduction des formalités qu'ils promettent. L'analyse révèle, à cet égard, que si les MAPA reflètent, dans leur principe, une volonté affichée de réduction des formes, leur mise en œuvre tend pourtant à les rapprocher des procédures qu'ils avaient précisément vocation à assouplir.

## Une réduction des formalités encore affirmée

La réduction des formalités en MAPA s'enracine, d'abord, dans la construction même de la procédure adaptée, pensée comme une procédure dérogoratoire aux procédures formalisées et destinée à en desserrer les exigences les plus lourdes. Elle se traduit, ensuite, par des allègements concrets au regard du régime plus contraignant applicable à ces dernières.

## Une procédure construite comme un équilibre entre allègement formel et sécurisation juridique

La procédure adaptée occupe, en droit de la commande publique, une place « singulière »<sup>[7]</sup>. Elle est volontiers présentée comme la procédure par laquelle l'acheteur

pourrait laisser libre cours à sa souplesse, voire à une certaine inventivité dans la conduite de l'achat<sup>[8]</sup>, si bien que la doctrine a parfois vu en elle « l'expression par excellence du pouvoir discrétionnaire dans la passation des contrats »<sup>[9]</sup>.

Les MAPA, dans leur conception actuelle, constituent pourtant une création relativement récente, née avec l'adoption du Code des marchés publics de 2004<sup>[10]</sup>. Auparavant, le Code de 2001 connaissait les marchés passés « sans formalités préalables », c'est-à-dire des contrats de faible montant ou portant sur certains objets, largement affranchis des contraintes procédurales applicables aux autres procédures<sup>[11]</sup>. Si les MAPA ont pu, dans un premier temps, apparaître comme les héritiers de ces marchés « allégés », c'est donc parce qu'ils s'inscrivaient, du moins en apparence, dans la même recherche de souplesse<sup>[12]</sup>.

Une telle lecture ne rend toutefois qu'imparfaitement compte du changement opéré en 2004, lequel s'explique principalement par l'influence de la jurisprudence européenne<sup>[13]</sup> puis nationale<sup>[14]</sup>, qui ont progressivement imposé l'exigence du respect des principes fondamentaux de la commande publique pour l'ensemble des marchés publics, sans considération de seuil ni d'objet. La procédure adaptée est donc née de cette évolution. Elle n'a pas seulement rebaptisé une catégorie ancienne, mais a fourni une nouvelle forme juridique à des marchés qui ne pouvaient plus être soustraits à tout encadrement procédural<sup>[15]</sup>.

Pour autant, cette soumission généralisée aux principes de la commande publique n'impliquait pas non plus d'aligner tous les marchés sous seuil<sup>[16]</sup> sur les procédures formalisées. C'est dans cet espace que la procédure adaptée, conçue pour ménager une voie de passation plus souple que les procédures de principe, tout en maintenant les garanties minimales qu'exigent la liberté d'accès, l'égalité de traitement et la transparence, a trouvé sa place. Le droit positif consacre désormais cette vision en définissant le MAPA comme la procédure « par laquelle l'acheteur définit librement les modalités de passation du marché, dans le respect des

[8] F. Lichère, « Droit des contrats publics », *D.* 2005, p. 69.

[9] M. Ubaud-Bergeon, *Droit des contrats administratifs*, LexisNexis, 4<sup>e</sup> éd., 2022, n° 488, p. 274.

[10] S. Braconnier, *Précis du droit des marchés publics*, Le Moniteur, 4<sup>e</sup> éd. 2012, p. 329 : où les MAPA sont présentés comme « l'innovation majeure du Code des marchés publics de 2004 ».

[11] CMP 2001, art. 26.

[12] C. Faivre, « Marché sans formalités préalables et marché à procédure adaptée », *AJDA* 2007, p. 1959.

[13] CJCE 7 décembre 2000, *Telaustria Verlags GmbH*, aff. C-324/98 ; CJCE ord., 3 décembre 2001, *Bent Moustén Vestergaard*, aff. C-59/00.

[14] CE avis, 29 juillet 2002, *Sté MAJ Blanchisseries de Pantin*, n° 246921 ; CAA Bordeaux 22 mars 2007, *C.*, n° 04BX00268.

[15] M. Amilhat, « La "nouvelle" procédure adaptée : le maintien d'une singularité en trompe-l'œil », *préc.*, p. 1.

[16] Ou dont l'objet le commandait : CCP, art. L. 2123-1 ; CMP 2004, art. 28.

[5] F. Lichère, F. Melleray et E. Muller (dir.), *Simplification du droit de la commande publique*, rapport de la Chaire DCP, janv. 2026.

[6] OCEP, *Les chiffres des marchés publics 2024*, mars 2026 : concerne les marchés supérieurs à 40 000 euros HT.

[7] M. Amilhat, « La "nouvelle" procédure adaptée : le maintien d'une singularité en trompe-l'œil », *Contrats-Marchés publics* 2017, étude 5.

principes de la commande publique »<sup>[17]</sup>. Une procédure dérogatoire donc, construite par rapport aux procédures formalisées, mais qui ne saurait, non plus, être assimilée à une absence de procédure.

L'intérêt des MAPA tient ainsi à leur fonction propre : permettre l'application de règles de publicité et de mise en concurrence moins contraignantes que celles des procédures formalisées, sans pour autant faire disparaître tout cadre formel de passation.

## Un allègement affiché des contraintes procédurales et formelles

Cette fonction propre des MAPA trouve, en principe du moins, une traduction concrète dans les modalités mêmes de leur mise en œuvre. L'allègement annoncé ne tient donc pas à la disparition de toute contrainte, mais à un assouplissement ciblé de plusieurs séquences de la passation, là où les procédures formalisées demeurent gouvernées par un encadrement plus dense et plus uniforme.

Cette souplesse se lit, d'abord, dans la structuration du dossier de consultation. La rédaction d'un cahier des charges n'y est pas obligatoire, bien qu'elle soit en pratique recommandée, et le règlement de la consultation peut être limité aux seules caractéristiques principales de la procédure et du choix de l'offre<sup>[18]</sup>.

Elle se retrouve, ensuite, au stade de la publicité, puisque là où les procédures formalisées obéissent à des modalités largement standardisées, les MAPA reposent sur une logique d'adaptation. En principe<sup>[19]</sup>, la publicité est librement adaptée lorsque la valeur estimée du marché est inférieure à 90 000 euros HT. Au-delà, et jusqu'aux seuils européens, un avis doit être publié au *BOAMP* ou dans un journal habilité à recevoir des annonces légales<sup>[20]</sup>, sans que soit pour autant imposée l'architecture plus lourde des procédures formalisées, que matérialise notamment les formulaires européens<sup>[21]</sup>.

Le même constat vaut pour le déroulement de la procédure de passation, s'agissant, d'une part, du délai laissé aux opérateurs pour remettre leurs offres, et, d'autre part, de la place reconnue à la négociation. Puisque là où les procédures formalisées obéissent à des délais

minimaux précisément fixés par les textes<sup>[22]</sup>, la procédure adaptée laisse à l'acheteur le soin de déterminer un délai approprié aux caractéristiques du marché, compte tenu notamment de son objet, de sa complexité et des diligences attendues des candidats<sup>[23]</sup>. De la même façon, la négociation y trouve une place essentielle, l'acheteur pouvant librement discuter les offres et même décider d'attribuer finalement le marché sur la base des offres initiales, à condition qu'il s'en soit réservé la faculté dans les documents de la consultation<sup>[24]</sup>.

Enfin, l'allègement se prolonge dans le régime d'information des candidats évincés, moins densément encadré que dans les procédures formalisées. En MAPA, si l'acheteur doit notifier le rejet de la candidature ou de l'offre<sup>[25]</sup>, la communication des motifs détaillés n'intervient que sur demande expresse de l'intéressé, dans un délai de quinze jours<sup>[26]</sup>. La notification initiale n'a d'ailleurs pas à être particulièrement développée, pourvu qu'elle permette au candidat d'en comprendre le sens et la portée<sup>[27]</sup>.

Ainsi envisagée, la réduction des formalités en MAPA procède d'allègements juridiques identifiables, de sorte que la promesse de simplification apparaît, en théorie, bien réelle. C'est précisément ce qui rend plus remarquable encore le mouvement inverse qui affecte en réalité la mise en œuvre des MAPA, au point de les rapprocher, de manière constante, des procédures qu'ils avaient pourtant vocation à alléger.

## Une réduction largement relativisée dans sa mise en œuvre

La problématique de la « re-formalisation » des MAPA n'est pas nouvelle. Avant même l'adoption du Code de la commande publique, certains auteurs alertaient sur son aspect « trompe-l'œil » du fait de sa pratique, au point de la qualifier de procédure « semi-formalisée »<sup>[28]</sup>. Le constat n'a, depuis, rien perdu de son acuité : à mesure que le juge en précise les exigences et en contrôle la mise en œuvre, la réduction des formalités se resserre. À cet encadrement juridique s'ajoute, en pratique, une tendance des acheteurs à réintroduire eux-mêmes des précautions qui alourdissent la procédure.

[17] CCP, art. L. 2123-1.

[18] DAJ, Fiche, « Les marchés publics à procédure adaptée et autres marchés publics de faible montant », 1<sup>er</sup> janvier 2020 ; O. Didriche, *Marchés publics : pièces contractuelles*, Coll. loc., juill. 2023.

[19] Concerne les MAPA passés par l'État, ses établissements publics autres qu'à caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements [CCP, art. R. 2131-12].

[20] CCP, art. R. 2131-12.

[21] V. Règlement d'exécution (UE) 2015/1986 de la Commission du 11 novembre 2015 établissant les formulaires standard pour la publication d'avis dans le cadre de la passation de marchés publics.

[22] CCP, art. R. 2161-2 et s.

[23] CCP, art. R. 2151-1 ; CCP, art. R. 2123-4.

[24] CCP, art. R. 2123-5.

[25] CCP, art. R. 2181-1.

[26] CCP, art. R. 2181-2.

[27] CCP, art. R. 2181-3 ; V. également à propos d'offres irrégulières : CAA Paris, 6 mai 2014, Ass. Frate Formation Conseil, n° 11PA01533 ; TA Bordeaux 16 décembre 2010, Sté Accro, n° 1004219.

[28] M. Amilhat, « La "nouvelle" procédure adaptée : le maintien d'une singularité en trompe-l'œil », préc. ; V. également : H. Hoepfner, *Droit des contrats administratifs*, Dalloz, Cours, 2016, p. 261 : insistant sur le « rapprochement entre la procédure adaptée et les procédures formalisées ».

## Une « re-formalisation » par la jurisprudence

La souplesse des MAPA a, dès l'origine, porté en elle une part d'ambiguïté : si l'acheteur demeure libre de définir les modalités de passation, cette liberté ne vaut qu'autant qu'elle reste compatible avec des exigences dont le contenu, largement prétorien, n'a cessé de se densifier. L'allègement procédural n'a donc jamais signifié liberté inconditionnée ; il s'est au contraire trouvé, très tôt, soumis à un contrôle juridictionnel de plus en plus serré, qui a progressivement rapproché les MAPA des procédures formalisées.

Ce rapprochement se lit d'abord dans le contrôle de la publicité et des délais de remise des candidatures et des offres. En théorie, la publicité en MAPA doit simplement être adaptée à l'objet, au montant et aux caractéristiques du marché ; en pratique, le juge veille à ce qu'elle garantisse une ouverture effective du marché à la concurrence, de sorte que l'exigence d'adaptation tend, pour les marchés les plus significatifs, à rejoindre des standards proches de ceux des procédures plus formalistes<sup>(29)</sup>. La même logique prévaut pour les délais de remise des plis : si aucun plancher uniforme n'est fixé par les textes, le temps laissé aux opérateurs ne peut être insuffisant au regard de la complexité du marché, si bien que l'absence de contrainte textuelle cède la place à un contrôle *ex post* de la suffisance du délai<sup>(30)</sup>.

Mais c'est sans doute sur le terrain de l'information des candidats que la « re-formalisation » apparaît avec le plus de netteté. La jurisprudence a progressivement imposé une information de plus en plus précise sur les critères d'attribution et, lorsqu'ils sont déterminants, sur les sous-critères et leurs modalités de mise en œuvre<sup>(31)</sup>. Il en résulte un effet très concret : l'acheteur est conduit à densifier les documents de la consultation, à mieux annoncer sa méthode d'analyse et à anticiper plus rigoureusement la présentation des critères. Le mouvement gagne d'ailleurs jusqu'aux consultations les plus modestes : même une simple demande de devis doit comporter une information sur les critères de sélection des offres<sup>(32)</sup>, tandis que les candidats doivent être mis à même d'identifier les documents ou renseignements au vu desquels leur candidature sera appréciée<sup>(33)</sup>. Et si le juge admet encore que l'acheteur n'a pas à révéler, en toute hypothèse, les conditions de mise en œuvre des critères de sélection des candidatures, c'est à la condition qu'une telle information n'ait pas été de nature à susciter d'autres candidatures ou à modifier la sélection opérée<sup>(34)</sup>.

Ainsi, le droit positif ne se borne pas qu'à encadrer l'allègement des MAPA ; il en réduit si étroitement la portée que l'on peut désormais s'interroger sur l'intérêt propre d'une procédure dont la mise en œuvre tend à se rapprocher de celle des procédures formalisées, au point que sa souplesse, pour reprendre la formule de Mathias Amilhat, apparaît finalement largement « en trompe-l'œil ».

## Une « re-formalisation » par les pratiques d'achat

Le mouvement de « re-formalisation » des MAPA ne procède pas seulement du fait du juge ; il se nourrit aussi de la pratique même des acheteurs. Le rapport de la Chaire de droit des contrats publics en fournit une illustration nette à travers le témoignage d'une commune qui indique avoir dû « créer des règles internes pour sécuriser cette procédure », au point que ses MAPA « ressemblent beaucoup à des appels d'offres »<sup>(35)</sup>. Le constat est révélateur : la liberté procédurale reconnue par les textes est souvent appréhendée comme une zone de risque à encadrer. Le rapport relève d'ailleurs, plus généralement, le besoin exprimé par les pouvoirs adjudicateurs de disposer d'un cadre procédural clair et défini afin de sécuriser leurs contrats.

Or cette logique de sécurisation prend des formes très concrètes. Alors même que le MAPA permet, en principe, une présentation resserrée de la consultation, la pratique tend à reconstituer un appareil de pièces plus dense, proche de celui des procédures formalisées ; les conseils aux acheteurs recommandent, à ce titre et au nom de la sécurité juridique, d'établir certaines pièces, tel l'acte d'engagement, y compris lorsqu'aucun texte n'en impose formellement l'autonomie<sup>(36)</sup>. Le même réflexe se retrouve également dans la conduite de la procédure : bien qu'aucun délai de *stand still* ne s'impose en MAPA, certains acheteurs ménagent, par prudence, un délai entre l'information du rejet et la signature du contrat<sup>(37)</sup>.

Cette prudence se nourrit, enfin, d'un environnement institutionnel qui valorise toujours davantage la traçabilité de l'achat public. L'*open data*, la consolidation des données essentielles et leur exploitation à des fins de pilotage, de transparence ou de prévention des risques incitent les acheteurs à conserver la trace des choix opérés, même lorsque la procédure est juridiquement allégée<sup>(38)</sup>. À la souplesse promise par les textes se superpose ainsi un formalisme de conservation, de

(29) CE 7 octobre 2005, Région Nord-Pas-de-Calais, n° 278732.

(30) CE 5 août 2009, Région Centre, n° 307117.

(31) CE 30 janvier 2009, ANPE, n° 290236 ; CE 18 mai 2021, Sté SNBTP, n° 448618.

(32) CAA Douai 31 décembre 2012, Commune de Hoymille, n° 11DA00590.

(33) CAA Bordeaux 8 janvier 2013, Sté DTP Terrassement, n° 11BX03238 ; CCP, art. R. 2142-16 et R. 2142-1 s.

(34) CE 10 avril 2015, CCI d'Ajaccio et de Corse-du-Sud, n° 387128.

(35) F. Lichère, F. Melleray et E. Muller (dir.), *Simplification du droit de la commande publique*, rapport de la Chaire DCP, préc., p. 411.

(36) DAJ, Fiche, « Les marchés publics à procédure adaptée et autres marchés publics de faible montant », 1<sup>er</sup> janvier 2020 ; O. Didriche, *Marchés publics : pièces contractuelles*, Coll. loc., juill. 2023.

(37) N. Dourlens et R. de Moustier, « Marchés passés en procédure adaptée et délai de stand still : c'est toujours non ! », *Contrats-Marchés publics* 2018, prat. prof. 1.

(38) CCP, art. L. 2196-2.

justification et de preuve, moins visible peut-être, mais tout aussi structurant dans la pratique.

Ainsi, si la procédure adaptée demeure certes identifiable en droit, sa mise en œuvre en altère profondément la portée. La liberté qu'elle ménage n'ouvre pas toujours sur la simplification, mais conduit plus souvent à l'anticipation, à la justification, à la conservation et à la « sur-sécurisation ». En d'autres termes, juge et acheteurs en viennent eux-mêmes à saturer l'espace de souplesse

laissé par les textes. Et c'est là, sans doute, que se joue la relativisation la plus profonde de la réduction des formalités en MAPA : moins dans ce que les textes prescrivent qu'en ce que leur mise en œuvre ajoute. Dès lors, si l'allègement des formes demeure affiché, il tend, dans la pratique, à priver la procédure adaptée d'une part essentielle de sa raison d'être, au point que la réduction des formalités relève désormais moins de la réalité que du mythe.