Marché public de travaux : une approche globale de la qualification est nécessaire

sebastien-palmier-avocat.com — 15 novembre 2026

La qualification de marché public de travaux s'apprécie au regard d'un ensemble contractuel pris dans son unité, et non document par document. Un contrat de subvention couplé à une promesse d'achat peut constituer un marché de travaux, dès lors qu'il crée des obligations réciproques et confère au pouvoir adjudicateur un intérêt économique direct sur l'ouvrage réalisé selon ses exigences.

CJUE 17 octobre 2024, NFŠ a. s./République slovaque, n° C-28/23

Pour la Cour, le terme « contrats » de la directive 2004/18 « couvre également des accords de volontés résultant de plusieurs documents, sans que la circonstance que chacun de ces documents constitue un contrat selon le droit national y fasse obstacle ». La notion de marché public, autonome en droit de l'Union, échappe à la qualification du droit national.

Quels étaient les faits de l'affaire ?

Le ministère slovaque de l'Éducation avait conclu plusieurs accords avec une société pour bâtir le stade national de football. Un contrat de subvention octroyait 27,2 millions d'euros tout en imposant la construction selon les spécifications du ministère et l'ouverture d'une partie du stade à la Fédération slovaque. Une promesse d'achat consentait en parallèle une option de vente unilatérale, obligeant l'État à racheter l'ouvrage.

Qu'a jugé la Cour sur la qualification ?

La Cour écarte l'idée que l'absence d'obligation de vendre exclurait le caractère synallagmatique. L'intérêt économique direct n'exige pas que le pouvoir adjudicateur devienne propriétaire : un titre juridique assurant la disponibilité de l'ouvrage suffit.

Ici, le droit de préemption de l'État, assorti de la promesse couvrant le risque commercial, caractérise cet intérêt. L'ensemble constitue un marché de travaux.

Quelle portée pour l'aide d'État ?

La reconnaissance par la Commission d'une aide d'État compatible avec le marché intérieur ne fait pas obstacle à cette qualification. Sur le volet procédural, ni la directive 89/665 ni la directive 2014/24 ne s'opposent à une législation nationale frappant de nullité absolue ex tunc un contrat conclu sans mise en concurrence, sous réserve des principes généraux du droit de l'Union.

Enjeux pratiques

- Pouvoirs adjudicateurs : analysez les montages complexes dans leur globalité, car un financement assorti d'une option d'achat peut requalifier l'opération en marché soumis à mise en concurrence.
- Collectivités : vérifiez l'existence d'un intérêt économique direct, même sans transfert de propriété, dès qu'un titre garantit la disponibilité de l'ouvrage.
- Opérateurs économiques : mesurez le risque de nullité absolue rétroactive avant de contracter hors procédure formalisée.

Pour approfondir, consultez notre expertise en droit des marchés publics et des contrats de la commande publique.