

Avis n° 2026-060 du 9 juillet 2026

relatif au projet de règles internes de la commission des marchés de la société Sanef

L'essentiel

Le 20 mai 2026, la société Sanef a saisi l'Autorité d'un projet de nouvelles règles internes de sa commission des marchés.

Ce projet intervient après la publication du décret n° 2026-199 du 18 mars 2026 relatif aux marchés de travaux, fournitures et services passés par les sociétés concessionnaires sur le réseau autoroutier concédé, ainsi que de nouvelles lignes directrices adoptées par l'Autorité dans sa décision n° 2026-034 du 14 avril 2026.

L'Autorité émet un avis favorable sur ce projet de règles internes, sous réserve, (i) de la suppression du caractère renouvelable du mandat des membres des commissions des marchés, (ii) que le contenu du dossier à fournir aux membres des commissions des marchés devant rendre des avis sur les avenants et sur les marchés ayant donné lieu à des négociations soit précisé, et (iii) que le projet prévoie expressément des règles de procédure à respecter pour l'attribution des marchés passés en procédure adaptée.

Cette synthèse a un caractère strictement informatif. Elle ne saurait se substituer aux motifs et conclusions ci-après, qui seuls font foi.

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie par la société Sanef le 20 mai 2026, pour avis conforme, d'un projet de règles internes établi par sa commission des marchés ;

Vu le code de la voirie routière, notamment ses articles L. 122-17 et R. 122-35 ;

Vu le décret n° 2026-199 du 18 mars 2026 relatif aux marchés de travaux, fournitures et services passés par les sociétés concessionnaires sur le réseau autoroutier concédé ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2026-034 du 14 avril 2026 portant adoption de lignes directrices sur l'instruction des saisines transmises au titre des articles L. 122-17 et R. 122-35 du code de la voirie routière relatives aux règles internes définies par les commissions des marchés instituées par certains concessionnaires d'autoroutes ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2026-035 du 14 avril 2026 portant adoption de lignes directrices sur l'instruction des saisines transmises au titre des articles L. 122-17 et R. 122-34 du code de la voirie routière relatives à la composition des commissions des marchés instituées par certains concessionnaires d'autoroutes ;

Vu les avis de l'Autorité n° 2016-165 du 19 juillet 2016, n° 2016-181 du 14 septembre 2016, n° 2018-028 du 4 avril 2018 et n° 2022-069 du 15 septembre 2022 relatifs aux projets de règles internes de la commission des marchés de la société Sanef ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 9 juillet 2026 ;

Considérant les éléments qui suivent :

1. Rappel des faits

1. À la suite de l'entrée en vigueur du décret n° 2026-199 du 18 mars 2026 susvisé, l'Autorité a adopté de nouvelles lignes directrices sur l'instruction des saisines relatives aux règles internes définies par les commissions des marchés instituées par certains concessionnaires d'autoroutes. Ces lignes directrices visent à synthétiser la doctrine développée par l'Autorité depuis 2016, afin de présenter la façon dont elle apprécie le respect du cadre législatif et réglementaire applicable lorsqu'elle est saisie par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.
2. Le décret n° 2026-199 du 18 mars 2026 devant s'appliquer aux marchés pour lesquels une consultation a été engagée ou un avis d'appel à la concurrence a été envoyé à la publication à compter du 1^{er} juillet 2026, les sociétés concessionnaires étaient invitées à soumettre à l'Autorité de nouvelles règles internes avant le 18 mai 2026, afin de rendre parfaitement opérant le dispositif prévu par le décret susmentionné.
3. Le 20 mai 2026, la société Sanef a, en application des dispositions des articles L. 122-17 et R. 122-35 du code de la voirie routière, saisi l'Autorité, pour avis conforme, d'un projet de règles internes de sa commission des marchés (ci-après le « projet de règles internes »). Ces règles ont vocation à s'appliquer pour une durée maximale de trois ans, en remplacement des précédentes règles internes qui ont fait l'objet d'un avis favorable de l'Autorité le 15 septembre 2022.
4. Le projet reprend les règles internes actuellement en vigueur, tout en procédant à plusieurs évolutions à la suite de la publication du décret du 18 mars 2026 susvisé et à l'adoption, par l'Autorité, de nouvelles lignes directrices relatives aux règles internes des commissions des marchés à travers sa décision du 14 avril 2026 susvisée.

2. Cadre juridique

5. Aux termes des deux premiers alinéas de l'article L. 122-17 du code de la voirie routière :
« Pour toute concession d'autoroute dont la longueur du réseau concédé excède un seuil défini par voie réglementaire, le concessionnaire institue une commission des marchés, composée en majorité de personnalités indépendantes et n'ayant aucun lien direct ou indirect avec les soumissionnaires. Elle inclut au moins un représentant de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.
La commission des marchés est chargée de définir les règles internes pour la passation et l'exécution des marchés de travaux, fournitures et services et de veiller au respect des procédures de passation et d'exécution de ces marchés en application de la présente section. Ces règles, ainsi que la composition de la commission des marchés, sont soumises pour avis conforme à l'Autorité de régulation des transports ».

6. Aux termes du I de l'article R. 122-35 du code de la voirie routière¹, « [l]es règles internes prévues au deuxième alinéa de l'article L. 122-17 comprennent notamment : 1° Les conditions dans lesquelles la commission se réunit et dans lesquelles elle statue, y compris les règles de déport applicables à l'ensemble des membres ; 2° Les conditions dans lesquelles un concessionnaire relevant de l'article L. 122-12 peut restreindre le nombre de candidats admis à soumissionner ou à participer au dialogue compétitif en application du second alinéa du V de l'article R. 122-31 ; 3° Les conditions dans lesquelles la commission est consultée, le cas échéant pour avis, sur la passation des marchés ou la conclusion des avenants ; 4° Les conditions dans lesquelles la commission est informée de la décision du conseil d'administration ou du conseil de surveillance autorisant le concessionnaire d'autoroutes à ne pas suivre son avis ; 5° Les conditions dans lesquelles la commission est informée de la passation des marchés et de la conclusion des avenants lorsque son avis n'est pas requis ; 6° Les conditions d'accès de la commission aux informations nécessaires à l'exécution de ses missions ; 7° Sans préjudice des articles R. 122-37 et R. 122-38, les conditions dans lesquelles la commission informe l'Autorité de régulation des transports des conditions de passation et d'exécution des marchés ; 8° La durée limitée pendant laquelle ces règles sont applicables ».

3. Analyse

7. À titre liminaire, l'Autorité relève que le projet de règles internes comporte l'ensemble des éléments prescrits par le I de l'article R. 122-35 du code de la voirie routière, tel que rappelé au point 6.

3.1. Sur les règles applicables à la composition et au fonctionnement de la commission des marchés

3.1.1. Concernant la composition de la commission

8. Le paragraphe II.1 du projet de règles internes a été modifié afin de prévoir que les mandats des personnalités indépendantes sont d'une durée de trois ans, renouvelable une fois, avec possibilité d'une prolongation exceptionnelle d'un an en cas de difficulté particulière pour trouver un nouveau membre indépendant, dûment justifiée. Si la précision apportée selon laquelle la prolongation est uniquement possible en cas de difficulté dûment justifiée répond aux préconisations de l'Autorité, le caractère renouvelable du mandat de trois ans n'apporte pas suffisamment de garantie quant à l'indépendance des membres de la commission. En effet, la durée limitée du mandat et l'absence de renouvellement possible ont pour objet de faire obstacle à ce que des liens d'intérêts puissent, par le fait de l'écoulement du temps, se créer avec la société concessionnaire d'autoroutes, au point de placer le membre dans une situation où son indépendance pourrait progressivement être remise en cause². Ainsi, les règles internes définitives devront prévoir que les mandats des membres de la commission ne sont pas renouvelables, et, le cas échéant, qu'ils sont d'une durée initiale plus longue que celle actuellement proposée, restant inférieure à six ans.

¹ Tel que modifié par le décret du 18 mars 2026 susvisé.

² Voir le point 22 des lignes directrices adoptées par l'Autorité dans sa décision n° 2026-035 du 14 avril 2026 portant adoption de lignes directrices sur l'instruction des saisines transmises au titre des articles L. 122-17 et R. 122-34 du code de la voirie routière relatives à la composition des commissions des marchés instituées par certains concessionnaires d'autoroutes.

N°	Réserve	Acteur	Horizon
1	Modifier le paragraphe II du projet de règles internes afin de supprimer le caractère renouvelable du mandat des membres de la commission en prévoyant, le cas échéant, une durée initiale plus longue et en tout état de cause inférieure à six ans.	Commission des marchés / Sanef	Adoption des règles internes définitives

3.1.2. Concernant les conditions de traitement des dossiers par les membres

9. Le paragraphe III.2 du projet de règles internes prévoit que les convocations, l'ordre du jour et les dossiers sont adressés aux membres de la commission au moins cinq jours avant la date prévue pour la réunion. Ce délai ne trouve pas à s'appliquer en cas de seconde convocation à la suite d'une absence de *quorum* sans modification de l'ordre de jour. Le projet prévoit également, au paragraphe III.3, que ce délai peut être réduit à trois jours en cas d'urgence et jusqu'au jour de la réunion en cas de circonstances exceptionnelles.
10. L'Autorité rappelle la nécessité d'allonger les délais dans lesquels les dossiers sont communiqués aux membres de la commission, si un dossier est complexe ou si le nombre de dossiers traités au cours d'une même séance est important, lorsque cela apparaît nécessaire ou que les membres de la commission en font la demande. En l'état, le délai de cinq jours n'apparaît pas suffisant pour permettre aux membres de la commission de prendre connaissance de dossiers complexes ou multiples, et d'assurer un contrôle effectif sur ces dossiers. En conséquence, l'Autorité recommande que le délai de convocation soit augmenté d'au moins trois jours en cas de dossiers multiples ou complexes.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
1	Compléter le paragraphe III.2 du projet de règles internes en précisant qu'en cas de dossiers multiples ou complexes, le délai de convocation est augmenté d'au moins trois jours.	Commission des marchés / Sanef	Adoption des règles internes définitives

11. Par ailleurs, afin d'assurer l'effectivité du contrôle de la commission, l'Autorité recommande de prévoir la possibilité d'adapter le volume et la précision des documents transmis aux membres de la commission selon la complexité de la procédure et des marchés concernés.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
2	Compléter le paragraphe VI du projet de règles internes en précisant que le volume et la précision des documents transmis aux membres de la commission sont adaptés à la complexité de la procédure et aux marchés concernés.	Commission des marchés / Sanef	Adoption des règles internes définitives

12. Enfin, le I du paragraphe VI du projet de règles internes prévoit notamment que « *[s]ont transmis[es] aux membres de la commission des marchés, les informations définies par l'Autorité en application des dispositions du II de l'article R. 122-39 du code de la voirie routière, le cas échéant pour les procédures adaptées soumises à son contrôle en s'appuyant sur le cadre fourni en annexe 1. // L'avis de la Commission porte sur l'ensemble de la procédure depuis la publication de l'avis de marché et, le cas échéant, de l'avis de pré information* ».
13. Les évolutions limitées de ce paragraphe par rapport aux règles internes en vigueur appellent plusieurs remarques de la part de l'Autorité.

14. Tout d'abord, l'Autorité a défini, dans sa décision n° 2018-006 du 31 janvier 2018, la liste des documents devant lui être adressés afin qu'elle exerce son contrôle sur les marchés passés par les sociétés concessionnaires³. Il ressort de l'instruction que la société Sanef se réfère, à juste titre, à cette liste pour établir les dossiers adressés aux membres de la commission des marchés. Toutefois, cette référence générale n'assure pas avec une précision suffisante que, s'agissant des avenants, les informations complémentaires exigées au point 21 des lignes directrices susvisées – à savoir le motif justifiant la conclusion de l'avenant et son fondement juridique, son montant ainsi que le montant cumulé de l'ensemble des avenants passés sur ce marché, et ses conséquences sur le marché initial – seront systématiquement transmises.
15. Par conséquent, il apparaît nécessaire d'introduire au paragraphe VI du projet de règles internes la précision selon laquelle, s'agissant des avenants, les dossiers répondent aux exigences de l'Autorité, définies dans sa décision n° 2018-006 et au point 21 des lignes directrices susvisées.

N°	Réserve	Acteur	Horizon
2	Préciser, au paragraphe VI du projet de règles internes, que, s'agissant des avenants, les documents fournis aux membres de la commission sont ceux définis par l'Autorité dans sa décision n° 2018-006 et au point 21 des lignes directrices susvisées.	Commission des marchés / Sanef	Adoption des règles internes définitives

16. Ensuite, l'Autorité rappelle que, dans le cas où la passation d'un marché a donné lieu à des négociations, à plus forte raison dans le cadre d'une procédure adaptée, celles-ci devraient être présentées dans le dossier transmis aux membres de la commission de façon à leur permettre d'apprécier l'ensemble du contenu et de la portée de ces négociations avec suffisamment de précision, notamment par la fourniture de documents écrits précisant les points négociés (point 20 des lignes directrices susvisées). Dans le cas des marchés passés selon une procédure adaptée, ces informations pourraient être présentées de manière exhaustive dans un document synthétique joint à la « *Fiche d'information relative à un marché de travaux passé selon une procédure adaptée* » figurant en annexe 1 de ses lignes directrices. Dans le cas de marchés passés selon une procédure formalisée, il devrait être prévu que le degré de détail soit plus important et que le document comprenne, par exemple, des procès-verbaux de négociations.

N°	Réserve	Acteur	Horizon
3	Compléter le paragraphe VI du projet de règles internes afin qu'il soit expressément prévu que, pour tous les marchés ou avenants dont la procédure de passation a donné lieu à des négociations, tant dans le cadre d'une procédure formalisée que dans celui d'une procédure adaptée, le dossier de présentation à la commission des marchés comprend l'ensemble des éléments permettant aux membres d'apprécier le contenu et la portée des négociations avec suffisamment de précision.	Commission des marchés / Sanef	Adoption des règles internes définitives

³ Décision n° 2018-006 du 31 janvier 2018 relative à la fixation du contenu du dossier de présentation des projets de marchés et d'avenants passés par les concessionnaires d'autoroutes devant être envoyé à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

3.1.3. Sur les marchés conclus selon une procédure adaptée en application de l'article R. 122-31 du code de la voirie routière

17. À compter du 1^{er} juillet 2026, les sociétés concessionnaires privées pourront passer leurs marchés de travaux selon une procédure adaptée au sens du code de la commande publique lorsque la valeur estimée du besoin est supérieure ou égale à 500 000 euros HT et inférieure à 2 000 000 euros HT. Ces marchés devront être soumis à l'avis préalable de la commission des marchés, prévu par les nouvelles dispositions de l'article R. 122-36 du code de la voirie routière.
18. Pour donner son effet utile à la réforme portée par le décret du 18 mars 2026 susvisé, les règles internes devraient préciser tant les exigences minimales relatives à la passation des marchés selon une procédure adaptée que les modalités du contrôle spécifique exercé par les commissions des marchés dans ce cadre. Dans ses lignes directrices du 14 avril 2026 susvisées, l'Autorité a listé les exigences minimales relatives à ces différentes étapes⁴. À cet égard, elle a notamment précisé que les règles internes devraient (i) prévoir que les modalités de publicité doivent tenir compte des caractéristiques du marché en cause et comprendre *a minima* une publication sur le profil acheteur (point 33 des lignes directrices susvisées), et (ii) rappeler que le contenu des documents de la consultation doit fournir des informations suffisamment précises pour permettre aux opérateurs économiques de déterminer la nature et l'étendue du besoin à satisfaire (point 34 des lignes directrices susvisées).
19. En l'état, l'Autorité constate que le projet de règles internes n'apporte pas les précisions nécessaires sur la procédure devant être mise en œuvre par la société Sanef pour la passation des marchés en procédure adaptée. Par conséquent, afin de ne pas priver d'effet utile la réforme portée par le décret du 18 mars 2026, il apparaît nécessaire que le paragraphe VI du projet de règles internes soit complété des exigences minimales prévues par les lignes directrices de l'Autorité pour la passation de ces marchés.

N°	Réserve	Acteur	Horizon
4	Ajouter au paragraphe VI que, pour les marchés passés selon une procédure adaptée : - les modalités de publicité tiennent compte des caractéristiques du marché en cause et comprennent <i>a minima</i> une publication sur le profil acheteur de la SCA concernée ou dans un journal d'annonces légales ; - les documents de consultation doivent définir le besoin, les grandes étapes de la procédure ainsi que les critères de sélection des offres et, le cas échéant, prévoir les conditions encadrant la négociation.	Commission des marchés / Sanef	Adoption des règles internes définitives

20. L'Autorité n'a pas d'observation particulière sur les autres dispositions du projet de règles internes.

⁴ Voir décision de l'Autorité n° 2026-034 du 14 avril 2026 portant adoption de lignes directrices sur l'instruction des saisines transmises au titre des articles L. 122-17 et R. 122-35 du code de la voirie routière relatives aux règles internes définies par les commissions des marchés instituées par certains concessionnaires d'autoroutes, points 32 à 38.

Émet l'avis suivant :

L'Autorité émet un avis favorable sur le projet de règles internes de la commission des marchés de la société Sanef, sous réserve que ce projet soit adapté, avant son adoption définitive, de façon à :

- modifier le paragraphe II du projet de règles internes afin de supprimer le caractère renouvelable du mandat des membres de la commission en prévoyant, le cas échéant, une durée initiale plus longue et en tout état de cause inférieure à six ans ;
- préciser, au paragraphe VI du projet de règles internes, que, s'agissant des avenants, les documents fournis aux membres de la commission sont ceux définis par l'Autorité dans sa décision n° 2018-006 et au point 21 des lignes directrices susvisées ;
- compléter le paragraphe VI du projet de règles internes afin qu'il soit expressément prévu que, pour tous les marchés ou avenants dont la procédure de passation a donné lieu à des négociations, tant dans le cadre d'une procédure formalisée que dans celui d'une procédure adaptée, le dossier de présentation à la commission des marchés comprend l'ensemble des éléments permettant aux membres d'apprécier le contenu et la portée des négociations avec suffisamment de précision ;
- ajouter au paragraphe VI que, pour les marchés passés selon une procédure adaptée :
 - les modalités de publicité tiennent compte des caractéristiques du marché en cause et comprennent *a minima* une publication sur le profil acheteur de la SCA concernée ou dans un journal d'annonces légales ;
 - les documents de consultation doivent définir le besoin, les grandes étapes de la procédure ainsi que les critères de sélection des offres et, le cas échéant, prévoir les conditions encadrant la négociation.

Le présent avis sera notifié à la société Sanef et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a émis le présent avis le 9 juillet 2026.

Présents :

Monsieur Thierry Guimbaud, président ;
Madame Sophie Auconie, vice-présidente ;
Monsieur Charles Guené, vice-président.

Le Président

Thierry Guimbaud

ANNEXE – RÉCAPITULATIF DES RÉSERVES ET RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LE PRÉSENT AVIS

N°	Réserve	Acteur	Horizon
1	Modifier le paragraphe II du projet de règles internes afin de supprimer le caractère renouvelable du mandat des membres de la commission en prévoyant, le cas échéant, une durée initiale plus longue et en tout état de cause inférieure à six ans.	Commission des marchés / Sanef	Adoption des règles internes définitives
2	Préciser, au paragraphe VI du projet de règles internes, que, s'agissant des avenants, les documents fournis aux membres de la commission sont ceux définis par l'Autorité dans sa décision n° 2018-006 et au point 21 des lignes directrices susvisées.	Commission des marchés / Sanef	Adoption des règles internes définitives
3	Compléter le paragraphe VI du projet de règles internes afin qu'il soit expressément prévu que, pour tous les marchés ou avenants dont la procédure de passation a donné lieu à des négociations, tant dans le cadre d'une procédure formalisée que dans celui d'une procédure adaptée, le dossier de présentation à la commission des marchés comprend l'ensemble des éléments permettant aux membres d'apprécier le contenu et la portée des négociations avec suffisamment de précision.	Commission des marchés / Sanef	Adoption des règles internes définitives
4	Ajouter au paragraphe VI que, pour les marchés passés selon une procédure adaptée : - les modalités de publicité tiennent compte des caractéristiques du marché en cause et comprennent <i>a minima</i> une publication sur le profil acheteur de la SCA concernée ou dans un journal d'annonces légales ; - les documents de consultation doivent définir le besoin, les grandes étapes de la procédure ainsi que les critères de sélection des offres et, le cas échéant, prévoir les conditions encadrant la négociation.	Commission des marchés / Sanef	Adoption des règles internes définitives

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
1	Compléter le paragraphe III.2 du projet de règles internes en précisant qu'en cas de dossiers multiples ou complexes, le délai de convocation est augmenté d'au moins trois jours.	Commission des marchés / Sanef	Adoption des règles internes définitives
2	Compléter le paragraphe VI du projet de règles internes en précisant que le volume et la précision des documents transmis sont adaptés à la complexité de la procédure et aux marchés concernés.	Commission des marchés / Sanef	Adoption des règles internes définitives