

Avis n° 2026-072 du 23 juillet 2026

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

L'essentiel

Le 17 juin 2026, la société Cofiroute a saisi l'Autorité, pour avis conforme, d'un projet de nouvelles règles internes de sa commission des marchés.

Ce projet tire les conséquences 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 des nouvelles lignes directrices adoptées par l'Autorité dans sa décision n° 2026-034 du 14 avril 2026. Il adapte notamment les modalités de contrôle des marchés passés selon une procédure adaptée ou sans publicité ni mise en concurrence.

L'Autorité émet un avis favorable sur ce projet de règles internes, sous trois réserves portant sur :

- la durée, le non-renouvellement et l'irrévocabilité des mandats des membres de la commission ;
- les informations transmises à la commission lorsqu'une procédure de passation a donné lieu à des négociations ;
- le contenu du dossier soumis à la commission pour l'examen des avenants.

Elle recommande également d'allonger le délai de transmission des dossiers lorsque ceux-ci sont multiples ou complexes.

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 Cofiroute le 17 juin 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° 2016-184 du 14 septembre 2016, n° 2018-022 du 12 mars 2018, n° 2019-022 du 18 avril 2019 et n° 2024-035 du 23 mai 2024 relatifs aux projets de règles internes de la commission des marchés de la société Cofiroute ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 23 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 17 juin 2026, la société Cofiroute 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 jusqu'au 1^{er} mai 2032, en remplacement des précédentes règles internes qui ont fait l'objet d'un avis favorable de l'Autorité le 23 mai 2024.
4. Le projet reprend, pour l'essentiel, les règles internes en vigueur et les adapte aux modifications issues du décret du 18 mars 2026 ainsi qu'aux lignes directrices adoptées par l'Autorité le 14 avril 2026.

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. Si le paragraphe III du projet de règles internes a été légèrement modifié afin de prévoir que la commission est composée, en ce qui concerne les membres ayant voix délibérative, d'un ou « *plusieurs Président suppléants* », l'Autorité relève qu'il ne prévoit ni la durée des mandats des membres de la commission des marchés, ni le caractère non renouvelable et irrévocable des mandats, alors qu'elle a souligné l'importance de ces éléments pour garantir le niveau d'indépendance attendu des membres de la commission, dans sa décision n° 2026-035 susvisée.
9. 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. Le caractère, par principe, irrévocable du mandat garantit quant à lui au membre une complète liberté d'appréciation dès lors que ni son attitude, ni ses prises de position sur les dossiers ne sont susceptibles d'être influencées par la volonté de ne pas indisposer les responsables de la société concessionnaire d'autoroutes.

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.

10. Ainsi, les règles internes définitives devront préciser :

- la durée du mandat des membres de la commission, qui doit rester, sur le principe, inférieure à six ans, tout en ouvrant la possibilité d'une prolongation exceptionnelle d'un an au-delà, en cas de difficulté particulière pour trouver un nouveau membre indépendant, dûment justifiée ;
- l'impossibilité de les renouveler ; et
- leur caractère, par principe, irrévocable.

N°	Réserve	Acteur	Horizon
1	Compléter le paragraphe III du projet de règles internes relatif aux mandats des membres de la commission afin de préciser (i) leur durée, qui doit rester, sur le principe, inférieure à six ans, tout en ouvrant la possibilité d'une prolongation exceptionnelle d'un an au-delà en cas de difficulté particulière pour trouver un nouveau membre indépendant, dûment justifiée, (ii) l'impossibilité de les renouveler et (iii) leur caractère, par principe, irrévocable.	Commission des marchés / Cofiroute	Adoption des règles internes définitives

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

11. Le paragraphe V-1 du projet de règles internes prévoit que les dossiers de présentation des projets de marchés et d'avenants sont adressés aux membres dans un délai tenant compte de la complexité ou du nombre de dossiers, et en tout état de cause au moins cinq jours francs avant la date prévue pour la réunion.
12. Ces dispositions apparaissent de nature à permettre aux membres d'exercer leurs missions dans des conditions satisfaisantes. Néanmoins, l'Autorité recommande de prévoir expressément que le délai minimal de transmission des dossiers aux membres de la commission soit porté à huit jours francs en cas de dossiers multiples ou complexes.

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
1	Compléter le paragraphe V-1 du projet de règles internes en précisant qu'en cas de dossiers multiples ou complexes, les dossiers sont transmis aux membres de la commission au moins huit jours francs avant la réunion.	Commission des marchés / Cofiroute	Adoption des règles internes définitives

13. Le paragraphe V-1 du projet de règles internes prévoit, de manière détaillée, la liste des documents transmis aux membres de la commission, selon la nature du marché ou de l'avenant concerné. Ce paragraphe a été complété, par rapport aux règles internes actuellement applicables, s'agissant des marchés passés selon une procédure adaptée et des marchés passés sans publicité ni mise en concurrence. S'agissant de l'examen des marchés passés selon une procédure adaptée, il renvoie vers une fiche d'information simplifiée reprenant celle proposée par l'Autorité.
14. Ces évolutions, rendues nécessaires par le décret du 18 mars 2026 susvisé, permettent d'adapter le volume et la précision des documents transmis à la commission afin de lui permettre d'exercer son contrôle sur l'ensemble des marchés qui doivent désormais lui être soumis. Elles appellent néanmoins plusieurs remarques de la part de l'Autorité.
15. Tout d'abord, le paragraphe V-1 a) relatif au dossier joint aux convocations pour les marchés passés selon une procédure formalisée, tout comme le paragraphe V-1 b) pour les marchés passés selon une procédure adaptée, ne prévoit pas la transmission aux membres de la commission des éléments relatifs aux négociations.

16. Or, 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 la portée de ces négociations avec suffisamment de précision, notamment par la fourniture de documents écrits précisant les points négociés.
17. Dans le cas des marchés passés selon une procédure adaptée, ces informations pourraient être présentées de manière complète dans un document synthétique joint à la « Fiche d'information relative à un marché de travaux passé selon une procédure adaptée » figurant en annexe du projet de règles internes. 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, les procès-verbaux des négociations.
18. Ainsi, il convient d'amender le projet de règles internes afin de préciser aux paragraphes V-1 a) et V-1 b) que, si la procédure de passation donne lieu à des négociations, le dossier de présentation du projet de marché comprendra l'ensemble des éléments permettant d'apprécier avec suffisamment de précision le contenu et la portée des négociations, tout en adaptant les modalités selon que la procédure est adaptée ou formalisée.

N°	Réserve	Acteur	Horizon
2	Compléter les paragraphes V-1 a) et V-1 b) du projet de règles internes en précisant 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 / Cofiroute	Adoption des règles internes définitives

19. Ensuite, pour les projets d'avenants, le paragraphe V-1 d) prévoit que le dossier transmis aux membres de la commission comprend les éléments suivants : « *procès-verbal de la séance approuvant le marché initial, le cas échéant ; procès-verbal de la séance approuvant la conclusion du ou des avenants antérieurs, le cas échéant ; projet d'avenant ; rapport de présentation de l'avenant ; tout autre document éventuellement nécessaire à la bonne compréhension de la procédure suivie* ».
20. Ces documents ne permettent pas d'assurer avec une précision suffisante que, s'agissant des avenants, les informations exigées au point 21 des lignes directrices adoptées par la décision n° 2026-034 susvisée – 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 aux membres de la commission.
21. Par conséquent, il apparaît nécessaire d'introduire au paragraphe V-1 d) du projet de règles internes la précision selon laquelle, s'agissant des avenants, les dossiers répondent aux exigences de l'Autorité mentionnées au point 21 des lignes directrices adoptées par la décision n° 2026-034 susvisée.

N°	Réserve	Acteur	Horizon
3	Compléter le paragraphe V-1 d) du projet de règles internes afin de prévoir que le dossier relatif à un projet d'avenant précise systématiquement le motif justifiant sa conclusion et son fondement juridique, son montant, le montant cumulé des avenants déjà conclus sur le marché ainsi que ses conséquences sur l'économie, l'objet et les conditions d'exécution du marché initial.	Commission des marchés / Cofiroute	Adoption des règles internes définitives

3.1.3. Concernant la durée des règles internes

22. Le paragraphe introductif du projet de règles internes prévoit désormais que ces règles seront applicables jusqu'au 1^{er} mai 2032, soit pour une durée inférieure à celle, maximale, de neuf ans. En outre, le paragraphe I.4 prévoit que les membres de la commission peuvent solliciter la modification de ces règles.
23. Ces dispositions sont cohérentes avec les lignes directrices de l'Autorité du 14 avril 2026.

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

24. 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 HT³. 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.
25. 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.
26. En l'espèce, le projet de règles internes comporte plusieurs dispositions nouvelles relatives à la passation et au contrôle des marchés passés selon une procédure adaptée⁴. Il prévoit notamment :
 - que le document transmis à la commission des marchés « *précise le type de marché, les mesures de publicité mises en œuvre et les principales étapes de la procédure, ainsi que, sur chacun des critères et éventuels sous-critères de notation des soumissionnaires, les notes obtenues par chacun d'eux et les formules de notation appliquées* » ;
 - que « *[l]es documents de la consultation relatifs aux marchés passés selon une procédure adaptée doivent fournir des informations suffisamment précises pour permettre aux opérateurs économiques de déterminer la nature et l'étendue du besoin et de décider de demander ou non à participer à la procédure* » ;
 - la publication d'un avis d'appel public à la concurrence sur le profil acheteur de la société concessionnaire ou dans un journal d'annonces légales.
27. L'Autorité accueille favorablement l'ensemble de ces précisions, sous réserve des éléments mentionnés au point 18, qui viennent définir un cadre plus sécurisé de passation des marchés selon une procédure adaptée.
28. Sous réserve des observations qui précèdent, les autres dispositions du projet de règles internes n'appellent pas d'observation de la part de l'Autorité.

³ III de l'article R. 122-31 du code de la voirie routière, dans sa rédaction issue du décret du 18 mars 2026 susvisé.

⁴ Paragraphe I-1 2°) du projet de règles internes.

Émet l'avis suivant :

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

- compléter le paragraphe III du projet de règles internes relatif aux mandats des membres de la commission afin de préciser (i) leur durée, qui doit rester, sur le principe, inférieure à six ans, tout en ouvrant la possibilité d'une prolongation exceptionnelle d'un an au-delà en cas de difficulté particulière pour trouver un nouveau membre indépendant, dûment justifiée, (ii) l'impossibilité de les renouveler et (iii) leur caractère, par principe, irrévocable ;
- compléter les paragraphes V-1 a) et V-1 b) du projet de règles internes en précisant 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 ;
- compléter le paragraphe V-1 d) du projet de règles internes afin de prévoir que le dossier relatif à un projet d'avenant précise systématiquement le motif justifiant sa conclusion et son fondement juridique, son montant, le montant cumulé des avenants déjà conclus sur le marché ainsi que ses conséquences sur l'économie, l'objet et les conditions d'exécution du marché initial.

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

L'Autorité a émis le présent avis le 23 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	Compléter le paragraphe III du projet de règles internes relatif aux mandats des membres de la commission afin de préciser (i) leur durée, qui doit rester, sur le principe, inférieure à six ans, tout en ouvrant la possibilité d'une prolongation exceptionnelle d'un an au-delà en cas de difficulté particulière pour trouver un nouveau membre indépendant, dûment justifiée, (ii) l'impossibilité de les renouveler et (iii) leur caractère, par principe, irrévocable.	Commission des marchés / Cofiroute	Adoption des règles internes définitives
2	Compléter les paragraphes V-1 a) et V-1 b) du projet de règles internes en précisant 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 / Cofiroute	Adoption des règles internes définitives
3	Compléter le paragraphe V-1 d) du projet de règles internes afin de prévoir que le dossier relatif à un projet d'avenant précise systématiquement le motif justifiant sa conclusion et son fondement juridique, son montant, le montant cumulé des avenants déjà conclus sur le marché ainsi que ses conséquences sur l'économie, l'objet et les conditions d'exécution du marché initial.	Commission des marchés / Cofiroute	Adoption des règles internes définitives

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
1	Compléter le paragraphe V-1 du projet de règles internes en précisant qu'en cas de dossiers multiples ou complexes, les dossiers sont transmis aux membres de la commission au moins huit jours francs avant la réunion.	Commission des marchés / Cofiroute	Adoption des règles internes définitives