

## Mandat (travaux et études)

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.

**En matière de réalisation de travaux publics et d'opérations d'aménagement, les textes ont mis à disposition des maîtres d'ouvrage (MO) deux types de mandat :**

- **Le mandat prévu dans le cadre des dispositions sur la maîtrise d'ouvrage publique (la MOP), insérées dans le code de la commande publique (CCP) qui a codifié la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée ;**
- **Le mandat dit en pratique « d'aménagement » dont le régime est fixé par le code de l'urbanisme (CU).**

### Le mandat de MOP (maîtrise d'ouvrage publique)

#### Rappels préalables sur la notion de MOP

##### ■ *La notion et les implications de la MOP*

La loi du 12 juillet 1985, dite loi MOP, a eu pour objectif d'améliorer la qualité des constructions publiques.

Pour les collectivités territoriales, cette loi résulte d'ailleurs du processus de décentralisation entamé en 1982 : s'étant vues transférer la maîtrise d'ouvrage de nombreux équipements, il s'est avéré nécessaire de mettre un terme aux anciennes pratiques de délégation de maîtrise d'ouvrage. Par ailleurs, il s'est agi de remettre « à plat » les relations entre les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre.

Pour remplir ses objectifs, cette loi confère aux MO non seulement des prérogatives, mais également des obligations spécifiques : s'assurer de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération, en déterminer la localisation, en définir le programme, arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, assurer le financement, ...

Aussi, assumant une « **fonction d'intérêt général** » dont elle ne peut pas se départir en principe, une personne/entité qui revêt la qualité de MO dans une opération de construction/réhabilitation, au sens des règles sur la MOP figurant au CCP, commet une illégalité en recourant à un cadre juridique différent pour mener à bien son projet (CE 11 août 2009 commune Les Vans, req. n° 317516- CE 17 juin 2009 SAEMN Bibracte, req. n° 297509).

### **Ces entités/personnes sont ainsi en principe tenues d'assurer les « attributions » suivantes qui ne peuvent pas être déléguées :**

- La vérification de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération en cause ;
- La détermination de sa localisation ;
- L'élaboration du programme défini à l'article L. 2421-2 du CCP ;
- La fixation de l'enveloppe financière prévisionnelle ;
- Le financement de l'opération ;
- Le choix du processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé ;
- La conclusion des marchés publics ayant pour objet les études et l'exécution des travaux de l'opération (article L. 2421-1 du CCP).

### **■ Les personnes et opérations soumises à la MOP**

Les personnes/entités soumises à la MOP sont :

- L'Etat et ses établissements publics ;
- Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les offices publics de l'habitat mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH) pour les logements à usage locatif aidés par l'Etat et réalisés par ces organismes et leurs groupements ;
- Les organismes privés mentionnés à l'article L. 124-4 du code de la sécurité sociale, ainsi que leurs unions ou fédérations ;

- Les organismes privés d'habitations à loyer modéré, mentionnés à l'article L. 411-2 du CCH, ainsi que les sociétés d'économie mixte, pour les logements à usage locatif aidés par l'Etat et réalisés par ces organismes et sociétés.

Les opérations soumises à la MOP sont les opérations de **construction neuve ou de réhabilitation** portant sur :

- Un ouvrage (article L. 1111-2 du CCP) et faisant l'objet d'un marché public ; ainsi que
- Les équipements industriels destinés à l'exploitation de ces ouvrages (article L. 2412-2 du CCP).

### **Le CCP exclut par ailleurs expressément du champ de la MOP :**

- Les ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure destinés à une activité industrielle dont la conception est déterminée par le processus d'exploitation ;
- Les ouvrages d'infrastructure réalisés dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté définie aux articles L. 311-1 et suivants du CU ou d'un lotissement défini aux articles L. 442-1 et suivants du même code ;
- Les ouvrages d'infrastructure situés dans le périmètre d'une opération d'intérêt national au sens de l'article L. 102-12 du CU ou d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3 du même code ;
- Les ouvrages de bâtiment acquis par les organismes énumérés à l'article L. 411-2 du CCH et les sociétés d'économie mixte par un contrat de vente d'immeuble à construire prévu par les articles 1601-1, 1601-2 et 1601-3 du code civil ;
- Les opérations de restauration effectuées sur des immeubles classés sur le fondement des articles L. 621-1 et suivants du code du patrimoine (article L. 2412-2 du CCP).

### **Définition du mandat de MOP**

En application des articles L. 2422-5 et L. 2422-6 du CCP, « **Dans la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle de l'opération qu'il a arrêtés, le maître d'ouvrage peut confier par contrat de mandat de maîtrise d'ouvrage à un mandataire l'exercice** » « **de tout ou partie des attributions** » suivantes :

- La définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté ;

- La préparation, la passation, la signature, après approbation du choix de l'attributaire, du marché public de maîtrise d'œuvre ainsi que le suivi de son exécution ;
- L'approbation des études d'avant-projet et des études de projet du maître d'œuvre ;
- La préparation, la passation, la signature, après approbation du choix des attributaires, des marchés publics de travaux, ainsi que le suivi de leur exécution ;
- Le versement de la rémunération du maître d'œuvre et le paiement des marchés publics de travaux ;
- La réception de l'ouvrage.

L'opérateur titulaire d'un tel mandat assure ainsi un certain nombre d'attributions **précisément fixées**, « **au nom et pour le compte** » du MO, ce qui distingue ce contrat notamment du contrat de conduite d'opération (articles L. 2422-3 et L. 2422-4 CCP) ou du contrat d'AMO « classique » (article L. 2422-2 CCP) qui n'impliquent aucune mission de « représentation ».

## Régime du mandat MOP

### ■ Passation du contrat

Il s'agit en principe d'un **marché public de services** qui doit à ce titre faire l'objet des mesures de publicité et de mise en concurrence prévues par le CCP, sauf à pouvoir revendiquer une des exceptions permettant d'éviter l'application de telles règles (par exemple : mandat dont le montant est < à 40 000 € HT, article R. 2122-8 du CCP).

### ■ Contenu du contrat

**La rédaction du mandat est encadrée** dès lors qu'il doit prévoir, « à peine de nullité » :

- L'ouvrage qui fait l'objet du contrat, les attributions confiées au mandataire, les conditions dans lesquelles le maître d'ouvrage constate l'achèvement de la mission du mandataire, le cas échéant les modalités de la rémunération de ce dernier, les pénalités qui lui sont applicables en cas de méconnaissance de ses obligations et les conditions dans lesquelles le contrat peut être résilié ;
- Le mode de financement de l'ouvrage ainsi que les conditions dans lesquelles le maître d'ouvrage fera l'avance de fonds nécessaires à l'exécution du contrat ou remboursera les dépenses exposées pour son compte et préalablement définies ;

- Les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le maître d'ouvrage aux différentes phases de l'opération ;
- Les conditions dans lesquelles l'approbation des études d'avant-projet et la réception de l'ouvrage sont subordonnées à l'accord préalable du maître d'ouvrage ;
- Les conditions dans lesquelles le mandataire peut agir en justice pour le compte du maître d'ouvrage (article L. 2422-7 du CCP).

### ■ Représentation de la MO dans un cadre défini

**Le juge s'assure que les attributions mises en œuvre par le mandataire n'excèdent pas les limites fixées par les textes.** Ainsi, et par exemple, le pouvoir de résiliation excède la gestion du contrat et ne peut donc pas être au nombre des missions du mandataire (une décision de résiliation prise par ce dernier est irrégulière : CE 15 novembre 2012 soc. Travaux Guil Durance, req. n° 349840).

Les textes et le juge administratif assurent le plein effet du **principe de « représentation »** du MO par son mandataire :

- Le mandataire **doit appliquer les règles de passation et d'exécution des marchés applicables au MO mandant** (articles L. 2422-8 à L. 2422-10 du CCP) ;
- Le MO mandant est regardé en principe comme l'auteur des décisions prises par son mandataire (CE 17 février 1993 *soc d'équipement de l'Auvergne*, req. n° 80515) ;
- Les fautes commises par le mandataire sont opposables au MO mandant (CE 6 mai 1988 *ville de Denain*, req. n° 51316).

Plus précisément, le titulaire d'un marché signé par le mandataire :

- Doit engager en priorité la responsabilité contractuelle du MO, seule « véritable » partie au marché, à charge pour ce dernier de se « retourner » alors contre son mandataire ;
- Peut engager la responsabilité quasi-délictuelle du mandataire (responsabilité non contractuelle), en invoquant des fautes commises en dehors des prérogatives contractuelles conférées par le mandat (CE 8 février 2010 région Ile-de-France, req. n° 304812 - CE 26 septembre 2016 *société Dumez Ile-de-France*, req. n° 390515).

# Le mandat dit d'aménagement

## Définition

Ce mandat figure au Livre III du Code de l'Urbanisme intitulé « Aménagement foncier » et constitue ainsi un des outils en vue de mener à bien une action/opération d'aménagement qui ont « *pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* ».

**Concrètement, l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics** peuvent, par convention de mandat passée avec toute personne publique ou privée, confier **une ou plusieurs des missions suivantes** :

- **La réalisation d'études.**

Il peut s'agir « notamment », et donc pas seulement, « d'études préalables » nécessaires à une opération d'aménagement (c'est-à-dire portant sur sa faisabilité ou son opportunité).

- **La réalisation de travaux et la construction d'ouvrages ou de bâtiments** de toute nature, lorsque ces travaux ou constructions n'entrent pas dans le champ d'application des dispositions relatives à la MOP.

Si les règles relatives à la MOP s'appliquent, c'est à un mandat de MOP qu'il faudra recourir (cf. ci-dessus).

- **L'achat et la revente de biens fonciers ou immobiliers** dans le respect de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce (article L. 300-3 du Code de l'Urbanisme).

Si le mandat dit d'aménagement est à distinguer de la concession d'aménagement qui répond à une logique d'externalisation plus poussée (**cf. Fiche outil Cerema Concession d'aménagement**),

il n'est pas dénué d'intérêt en ce qu'il peut, notamment, faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement (ou de construction) en confiant à un mandataire des missions spécifiques et ciblées.

### À noter

Avant sa suppression par le décret n° 2011-1900 du 20 décembre 2011, c'est l'article R. 321-20 du qui définissait les modalités de conclusion des conventions de mandat d'aménagement.

La loi ALUR du 24 mars 2014 (n°2014-366) complétée par la loi ELAN du 23 novembre 2018 (n° 2018-1021) ont redonné une base légale, donc davantage de sécurité juridique, à ce type de mandat.

## Régime

### ■ Passation du contrat

Il s'agit en principe d'un **marché public de services** qui doit à ce titre faire l'objet des mesures de publicité et de mise en concurrence prévues par le CCP, sauf à pouvoir revendiquer une des exceptions permettant d'éviter l'application de telles règles (par exemple : mandat dont le montant est < à 40 000 € HT, article R. 2122-8 du CCP).

### ■ Contenu du contrat

**La rédaction de la convention de mandat est encadrée**, celle-ci devant « *déterminer* » :

- L'objet du contrat ;
- Les conditions techniques, administratives et financières de la réalisation des prestations ou travaux du mandataire ;
- Les conditions dans lesquelles l'État, la collectivité territoriale ou leurs établissements publics exercent un contrôle des prestations d'études ou un contrôle technique des travaux ou assurent la direction technique des travaux et procèdent à la réception des ouvrages ou bâtiments ;
- Le cas échéant, les conditions dans lesquelles l'État, la collectivité territoriale ou leurs établissements publics mettent à la disposition

du mandataire les fonds nécessaires ou procèdent au remboursement des dépenses exposées par lui. Dans ce dernier cas, la convention de mandat précise, s'il y a lieu, les garanties exigées ;

- Les conditions dans lesquelles la conclusion des marchés publics peut être confiée au mandataire. Le mandataire peut être chargé de procéder, au nom et pour le compte de la personne publique, aux paiements afférents aux marchés publics nécessaires à l'exécution du mandat.

### ■ Représentation de la MO dans un cadre défini

Si les textes et la jurisprudence relatifs au mandat d'aménagement s'avèrent moins développés que ceux portant sur le mandat de MOP, on peut supposer que le principe de représentation et ses conséquences s'appliqueront de la même manière.

Dans le cadre de l'article L. 300-3 du Code de l'urbanisme, le mandataire intervient également « *au nom et pour le compte* » de son mandant.

## Intérêts et points de vigilance

### Intérêts

- Le mandat de MOP et le mandat dit d'aménagement, relevant tous deux de la régie, permettent au mandant de **combiner un contrôle de l'opération en cause et une externalisation « poussée »**, le mandataire allant assurer un certain nombre d'actions/d'actes plus ou moins larges en son nom et pour son compte.
- Le mandat de MOP et le mandat dit d'aménagement offrent un fondement législatif permettant, notamment, au mandataire de procéder au paiement des marchés pour le compte du mandant. En effet, s'agissant des mandants soumis aux règles de la comptabilité publique (Etat, collectivités territoriales...), le paiement est une prérogative appartenant au comptable public dont il ne peut pas en principe se départir (CE AG Avis n° 373.788 du 13 février 2007).

- Si les textes prévoient un cadre strict à l'intervention des mandataires, ils n'entendent pas moins ainsi à faciliter en pratique la gestion des opérations en cause.

### Points de vigilance

En la matière, il convient de veiller à ce que :

- Le champ d'application de chacun des mandats, fixé par les textes, soit respecté ;
- La rédaction des mandats respecte le cadre imposé par les textes ;
- Le mandataire n'outrepasse pas ses prérogatives.

## Textes de référence

- Articles L. 2410-1 et s. CCP, notamment L. 2422-5 à L. 2422-11 CCP ;
- Articles L. 300-1 et L. 300-3 Code de l'Urbanisme.

## Pour aller plus loin ●●●

Site outils de l'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr>

Rubrique aménagement opérationnel :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/amenagement-operationnel-r2.html>

## Rédacteurs ●●●

Laurent Givord, Adden avocats pour le Cerema

## Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olei, Raphaèle Ratto

Aménagement opérationnel - Raphaèle Ratto

### Maquettage

[www.laurentmathieu.fr](http://www.laurentmathieu.fr)

### Date de publication

Décembre 2020

© 2020 - Cerema

*La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.*

Commander ou télécharger nos ouvrages sur  
**[www.cerema.fr](http://www.cerema.fr)**

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment