



SOPHIE BANEL,
avocate associée au cabinet
Goutal, Alibert et associés



ÉLISE CHAPEL,
avocate collaboratrice au cabinet
Goutal, Alibert et associés

Définition
Les travaux supplémentaires sont définis comme des prestations supplémentaires ou modificatives manifestement non prévues au marché initial.

Nécessité
Les travaux supplémentaires indispensables sont des travaux non prévus initialement au marché, mais qui s'avèrent absolument nécessaires au bon achèvement de l'ouvrage.

Demande écrite
Les travaux supplémentaires commandés résultent d'une demande, écrite ou verbale, adressée par le maître d'œuvre ou le maître d'ouvrage, d'effectuer des travaux supplémentaires.

Commande publique Quoi de neuf concernant les travaux supplémentaires ?

Par un arrêt du 17 mars 2025, le Conseil d'État est venu clarifier le régime juridique applicable aux travaux supplémentaires exécutés dans le cadre d'un marché public de travaux. Plus précisément, le Conseil d'État clarifie l'hypothèse particulière – mais très fréquente, en pratique – dans laquelle le titulaire du marché public de travaux réalise des prestations supplémentaires sur la base d'une simple demande, écrite ou verbale, du maître d'œuvre ou du maître d'ouvrage (1). Cette demande ne se formalisant pas par la rédaction d'un ordre de service formel.

Cette hypothèse n'est pas chose rare dans la vie des chantiers publics dès lors que, pris par le temps et la nécessité de respecter les délais de livraison, le maître d'œuvre, ou le maître d'ouvrage, peut solliciter de l'entreprise de travaux soit, oralement au cours d'une simple réunion de chantier, soit, à l'écrit, parfois par un simple SMS, la réalisation de travaux supplémentaires. Et ce n'est qu'au stade du règlement du solde du marché, lors de la procédure d'éta-

blissement du décompte général et définitif qui débute par l'envoi au maître d'ouvrage d'un projet de décompte final, qu'apparaissent généralement les demandes de rémunération de prestations qui n'étaient pas comprises dans le marché initial. Cette situation est évidemment source d'un grand nombre de différends.

Face à ce problème récurrent, la nouvelle jurisprudence du Conseil d'État, qui a déjà été appliquée par la Cour administrative d'appel de Paris (2), fournit au maître d'ouvrage une solution clarifiée – et donc bienvenue – sur le sort à réserver à une demande de paiement de travaux supplémentaires.

Concrètement, deux questions doivent être posées :

- les travaux visés par le titulaire constituent-ils bien des travaux « supplémentaires » ?
- les travaux reconnus comme tels ont-ils été sollicités par le maître d'œuvre ou le maître d'ouvrage et ouvrent-ils donc droit à rémunération complémentaire ?



À NOTER
Dans le cadre d'un marché à prix unitaire, l'ajout de travaux supplémentaires ne pose en général pas de difficultés particulières dès lors que les parties peuvent appliquer les prix unitaires aux quantités réellement fournies.

COMMENT QUALIFIE-T-ON DES TRAVAUX DE « SUPPLÉMENTAIRES » ?

En droit, des travaux supplémentaires sont des travaux qui viennent s'ajouter à ce qui est considéré comme normal, complet ou suffisant dans les conditions habituelles. Ainsi, certains travaux non prévisibles ou non prévus initialement peuvent-ils se révéler indispensables au cours du chantier.

Dans le cadre d'un marché à prix unitaire, l'ajout de travaux supplémentaires ne pose en général pas de difficultés particulières dès lors que les parties peuvent appliquer les prix unitaires aux quantités réellement fournies (puisque l'objet même du marché public à prix unitaire est de payer des quantités réellement livrées ou exécutées).

Ce n'est en revanche pas aussi simple dans le cadre d'un marché à prix global et forfaitaire dès lors qu'en application de l'article R.2112-6 du code de la commande publique, le caractère global et forfaitaire du marché induit que, par principe, le prix des prestations fixé à l'avance est appliqué quelles que soient les quantités réellement livrées ou exécutées. Cette forme de prix est généralement utilisée lorsque les parties sont en mesure de définir avec précision la consistance des prestations (volume, nature et modalités) en contenu et en quantité. Dans un tel marché, le titulaire s'engage alors à effectuer une prestation pour le forfait proposé, quelles que soient les quantités livrées ou exécutées ; il ne peut obtenir un supplément de prix, au motif que les quantités livrées pour la prestation seraient supérieures à celles qu'il avait prévues initialement. L'acheteur ne peut, de son côté, pratiquer aucune réfaction sur le prix en cas de diminution des quantités mises en œuvre.

Cependant, même dans le cadre d'un marché à prix forfaitaire, l'entreprise peut être indemnisée à raison de certains travaux non prévus au contrat qu'elle a été contrainte de réaliser sur ordre de service écrit ou sur décision de modification par voie conventionnelle (3).
Le maître d'ouvrage ne doit évidemment pas payer des travaux présentés par le

titulaire comme « supplémentaires » si ces derniers n'ont en réalité pas été exécutés : « 18. Il résulte de l'instruction que le devis n° 34 a pour objet l'habillage du mur d'escalier desservant le sous-sol -1 depuis le hall d'accueil, prestation qui a finalement été abandonnée. Dès lors, la société Les Ateliers de Reims n'est pas fondée à en demander le paiement. »

Le maître d'ouvrage doit également rejeter des travaux dits « supplémentaires » qui sont en réalité rattachables à des prestations décrites au cahier des charges du marché de travaux publics et relèvent donc du prix global et forfaitaire initial sur lequel le titulaire s'est engagé. C'est en ce sens que la cour d'appel de Lyon a jugé, en 2024, que ne pouvait être considérée comme des travaux « supplémentaires », la modification de l'appareillage électrique à installer dans un restaurant (au lieu d'un simple snack) dès lors qu'« aucun des documents contractuels ne décrit précisément la nature des

RÉFÉRENCES

- CE, 17 mars 2025, req. n° 491682.
- CAA de Paris, 16 mai 2025, req. n° 23PA03909.

des clauses et conditions générales auquel se référerait le marché stipulait que les ordres de service prescrivant des travaux supplémentaires devaient être écrits ; qu'aucun autre écrit n'a été donné à l'entreprise pour effectuer de tels travaux ; qu'il ne résulte pas de l'instruction qu'un ordre verbal ait été donné ; considérant que les travaux supplémentaires n'étaient pas indispensables à la bonne exécution des ouvrages compris dans les prévisions du marché ; considérant qu'il résulte de ce qui précède, et alors même que les travaux supplémentaires ont été utiles à la commune, que celle-ci est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nice [a condamné la commune de

LES TRAVAUX QUI SONT COMMANDÉS DOIVENT ÊTRE INDEMNISÉS

Par un arrêt de principe du 17 octobre 1975, le Conseil d'État avait exposé que « le cahier

Data RH : captez vos candidats par la chasse digitale



Une base de données unique
de **2 800 000 candidats qualifiés**
dans les principaux secteurs d'activité
de l'économie française.

Votre campagne DataRH montée
et **envoyée en 1 semaine.**

Contactez-nous :
01 79 06 73 33

recrutement.gazette@infopro-digital.com

●○○ Canari] à verser à la Société chimique routière et d'entreprise générale la somme de 15000 F» (6).

Cette décision, sans doute équivoque et légèrement ambiguë, a, depuis lors, reçu de multiples applications et a été largement interprétée par les juridictions du fond, qui ont distingué schématiquement trois cas de figure différents face à une demande de rémunération complémentaire du fait de travaux supplémentaires.

Les travaux supplémentaires ont été demandés par le maître d'œuvre ou le maître d'ouvrage via un ordre de service valorisé (7) : dans ce cas, ceux-ci doivent être entièrement rémunérés à l'entreprise sans qu'il soit besoin de démontrer leur caractère indispensable (8).

Les travaux supplémentaires ont été spontanément exécutés par le titulaire du marché de travaux sans demande, ni du maître d'œuvre ni du maître d'ouvrage : dans ce cadre, les travaux supplémentaires ne sont, par principe, pas rémunérés, sauf à ce que le titulaire parvienne à démontrer qu'ils étaient indispensables à l'exécution de l'ouvrage. Étant précisé que, dans ce dernier cas, le maître d'ouvrage peut encore tenter de s'exonérer du paiement de ces travaux supplémentaires s'il parvient à démontrer qu'il s'est précisément opposé à leur exécution (9).

Les travaux supplémentaires ont certes été demandés par le maître d'œuvre ou le maître d'ouvrage, par écrit ou verbalement, mais sans ordre de service formel : dans une telle hypothèse, les travaux supplémentaires ne sont pas rémunérés, sauf à démontrer qu'ils étaient indispensables à l'exécution de l'ouvrage et toujours sous réserve de l'opposition précise du maître de l'ouvrage (10).

Or, et comme l'a précisé le rapporteur public sous la décision du Conseil d'État du 17 mars 2025, cette interprétation est biaisée et il fallait en réalité comprendre de la décision « commune de Canari », que la seule demande, écrite ou verbale, du maître d'œuvre ou d'ouvrage de réaliser des travaux supplémentaires suffisait à justifier une complète rémunération desdits travaux et ce, peu importe le caractère indispensable des travaux. La notion de « demande » du maître d'œuvre ou du maître d'ouvrage englobant, à la fois, la demande de travaux

supplémentaires par l'intermédiaire d'un ordre de service valorisé et régulièrement notifié, mais également via une demande simplement écrite ou verbale.

De sorte qu'il faut dorénavant distinguer seulement deux hypothèses :

- les travaux supplémentaires ont été demandés par le maître d'œuvre ou le maître d'ouvrage, à l'écrit (par ordre de service, courriel ou SMS) ou à l'oral : dans ce cas, ceux-ci doivent être entièrement rémunérés, bénéfices compris, sans qu'il soit besoin de démontrer leur caractère indispensable. Concernant plus particulièrement la demande adressée par le maître d'œuvre ou d'ouvrage par écrit (hors ordre de service), la cour administrative d'appel de Paris a récemment admis la rémunération du titulaire de marché de travaux dès lors qu'« il résulte de l'instruction que la prestation supplémentaire consistant en l'ajout de blocs-portes en salle de réunion pour des portes ajoutées à la demande du maître d'ouvrage a été validée par le maître d'œuvre au travers de son visa conforme émis sur le tableau des blocs-portes » (11) ;
- les travaux supplémentaires ont été spontanément exécutés par le titulaire du marché de travaux, sans demande, ni du maître d'œuvre, ni du maître d'ouvrage : dans ce cadre, les travaux supplémentaires ne sont, par principe, pas rémunérés, sauf à démontrer qu'ils étaient indispensables à l'exécution de l'ouvrage. Étant précisé que, dans ce dernier cas, le maître d'ouvrage peut toujours s'exonérer du paiement de ces travaux supplémentaires s'il parvient à démontrer qu'il s'y est précisément opposé.

Cette « évolution » jurisprudentielle doit néanmoins être nuancée dès lors qu'en pratique il sera toujours plus simple pour la collectivité de contester devant le juge la réalité d'une demande de travaux supplémentaires formulée via un simple mail ou SMS, à l'inverse d'un ordre de service rédigé en bonne et due forme. Les échanges entre les parties donnant toujours lieu à une grande liberté d'interprétation.

Pire est le cas d'une demande verbale adressée au titulaire du marché public, dont la preuve ne pourra qu'être rapportée par l'intermédiaire de témoignages ou attestations d'autres intervenants au chantier, dont la force probante pourra largement être appréciée par le juge saisi.

Les difficultés rencontrées ne seront donc pas supprimées, mais la décision du 17 mars 2025 devrait s'avérer bénéfique à l'exécution des marchés publics de travaux.

QUELLES RESPONSABILITÉS EN CAS DE PAIEMENT DE TRAVAUX SUPPLÉMENTAIRES DUS ?

Lorsqu'il apparaît que des travaux supplémentaires sont dus par le maître d'ouvrage, il est nécessaire de procéder à leur règlement. À défaut, la personne publique pourrait voir sa responsabilité contractuelle pour faute engagée (12).

Dans ce dernier cas de figure, il n'est toutefois pas exclu que le maître d'ouvrage, notamment si les travaux supplémentaires dus – et par nature, non prévus ab initio – ont finalement conduit à un surcoût significatif du projet, puisse à son tour engager la responsabilité du maître d'œuvre mandaté qui aurait dû, au titre de sa mission de conception, prévoir dès l'origine la réalisation de ces travaux. Il s'agira alors, pour la collectivité, de démontrer l'existence d'une faute caractérisée sur ce point de la part de la maîtrise d'œuvre (13). ●

(1) CE, 17 mars 2025, req. n° 491682.

(2) CAA de Paris, 4^e chambre, 16 mai 2025, req. n° 23PA03909.

(3) CE, 5 avril 2006, req. n° 275445.

(4) CAA de Lyon, 31 octobre 2024, req. n° 23LY02779.

(5) CE, 19 mars 1971, req. n° 79962.

(6) CE, 17 octobre 1975, req. n° 93704.

(7) Conformément aux art. 13 du CCAG Travaux 2021 et 14 du CCAG Travaux de 2009 (modifié en 2014).

(8) CE, 17 février 1978, req. n° 99193 et n° 99436.

(9) CE, 2 juillet 1982, req. n° 23653.

(10) CAA de Marseille, 11 décembre 2023, req. n° 23MA00925.

(11) CAA de Paris, 16 mai 2025, req. n° 23PA03909.

(12) CE, 17 février 1978, req. n° 99193, 99436.

(13) Voir en ce sens, arrêt du CE, 20 décembre 2007, req. n° 401747.