



Les CCAG : entrée en matière et mode d'emploi

Qu'est-ce qu'un CCAG ?

L'article R. 2112-2 du code de la commande publique (CCP) dispose que les clauses du marché peuvent être déterminées par des documents généraux tels que les cahiers des clauses administratives générales (CCAG) et les cahiers des clauses techniques générales (CCTG). Aux termes de ces dispositions, les CCAG « *fixent les stipulations de nature administrative applicables à une catégorie de marchés* ».

Ainsi, les CCAG sont des documents-types, qui déterminent les droits et obligations des cocontractants durant l'exécution du marché, notamment en matière de paiement, de délais, de sous-traitance, de prestations supplémentaires, d'admission/de réception des prestations, de règlement des différends, et prévoient les conditions dans lesquelles il peut être mis fin aux relations contractuelles.

Ils sont un outil permettant de sécuriser juridiquement l'exécution du marché. Ils participent également à l'uniformisation des pratiques des acheteurs, afin notamment de faciliter l'accès des entreprises à la commande publique, en particulier les TPE/PME. Très largement utilisés par les acheteurs, les CCAG constituent un standard de l'exécution des marchés publics et contribuent à la mise en œuvre des bonnes pratiques dans la commande publique.

Quels sont les apports de la réforme de 2021 ?

La réforme a été l'occasion d'actualiser les CCAG, afin de tenir compte des évolutions du droit de la commande publique intervenues depuis 2009, mais aussi de les adapter aux évolutions des besoins et des usages des acteurs de la commande publique.

Dans la mesure où la commande publique représente près de 10% du PIB, les marchés publics constituent un véritable levier au service de la mise en œuvre des politiques publiques. La réforme de 2021 a donc été l'occasion de renforcer la dimension stratégique des CCAG par la prise en compte des enjeux actuels en termes de dématérialisation, de développement durable, d'accès des PME à la commande publique et de résilience face à la survenance de circonstances imprévisibles.

Six CCAG ont été approuvés par arrêtés du 30 mars 2021 et sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 2021 :

- le CCAG applicable aux marchés de fournitures courantes et services (CCAG-FCS) ;

- le CCAG applicable aux marchés de prestations intellectuelles (CCAG-PI) ;
- le CCAG applicable aux marchés de techniques de l'information et de la communication (CCAG-TIC) ;
- le CCAG applicable aux marchés industriels (CCAG-MI) ;
- le CCAG applicable aux marchés de travaux (CCAG-Travaux) ;
- le CCAG applicable aux marchés de maîtrise d'œuvre (CCAG-MOE).

Chacun de ces CCAG constitue un ensemble contractuel cohérent et adapté aux spécificités des marchés qu'ils encadrent.

Si les nouveaux CCAG font l'objet d'une actualisation générale et de nombreux compléments ou précisions, leur révision n'a pas remis en cause la structure globale des CCAG de 2009, ce qui permet une appropriation aisée de ces nouveaux documents par les acteurs de la commande publique.

Documents utiles : pour un panorama synthétique des apports de la réforme des CCAG, voir [la Notice explicative des nouveaux CCAG](#) publiée sur le site Internet de la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la relance.

Les CCAG sont-ils adaptés à tous les marchés publics ?

Le préambule des CCAG rappelle que ces documents ne sont pas adaptés aux marchés publics de droit privé. En effet, les CCAG sont spécialement conçus pour les marchés publics relevant de la catégorie des contrats administratifs. Ils contiennent à ce titre des clauses exorbitantes du droit commun et prennent en compte les règles propres à la comptabilité publique. Ainsi, de nombreuses clauses des CCAG ne peuvent pas être mises en œuvre dans le cadre de relations de droit privé et seraient ainsi susceptibles d'être réputées non écrites par le juge judiciaire au motif qu'elles créent « *un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties* » (art. 1171 du code civil). Tel est le cas notamment des clauses permettant à l'acheteur de modifier unilatéralement le marché ou de résilier le marché pour motif d'intérêt général. Pour ces raisons, il est fortement déconseillé de faire référence aux CCAG pour les marchés publics de droit privé.

Si les pouvoirs adjudicateurs et autorités adjudicatrices de droit privé souhaitent néanmoins faire référence aux CCAG dans le cadre de leurs marchés, il leur appartient d'être attentifs aux clauses qui pourraient être regardées comme créant un « déséquilibre significatif » au sens de l'article 1171 du code civil et d'y déroger.

Quelle est la valeur juridique des CCAG ?

Aux termes de l'article R. 2112-2 du CCP, les CCAG sont approuvés par arrêté du ministre chargé de l'économie et des ministres intéressés. Toutefois, ces documents sont facultatifs et revêtent un caractère contractuel dès lors qu'un marché y fait référence.

Comment faire référence aux CCAG ?

Le préambule des CCAG précise que les acheteurs qui souhaitent faire référence à un CCAG doivent « *faire expressément référence à ce CCAG dans les documents particuliers du marché* ». Ainsi, le cas échéant, le cahier des clauses particulières du marché (CCAP), ou tout autre document en tenant lieu (par exemple un cahier des clauses particulières (CCP), qui regroupe les clauses administratives et techniques), doit mentionner le CCAG que l'acheteur choisi d'appliquer.

Les arrêtés du 30 mars 2021 approuvant les nouveaux CCAG prévoyaient la possibilité d'utiliser les CCAG dans leur version de 2009 entre le 1^{er} avril et le 30 septembre 2021. Durant cette période transitoire, en l'absence de précision expresse dans les documents particuliers du marché sur la version à laquelle le marché faisait référence, l'ancienne version de 2009 s'appliquait par défaut.

Depuis le 1^{er} octobre 2021, les CCAG approuvés par les arrêtés du 30 mars 2021 sont devenus la norme, et ceux approuvant les CCAG de 2009 ont été abrogés. Désormais, en l'absence de référence expresse à la version applicable au marché, les CCAG de 2021 sont réputés applicables.

Est-il possible de faire référence aux anciens CCAG ?

D'un point de vue juridique, depuis le 1^{er} octobre 2021, rien ne fait obstacle à ce qu'un acheteur fasse référence aux CCAG dans leur version de 2009. **Une telle pratique est toutefois vivement déconseillée.**

En effet, les CCAG de 2009 comportent de nombreuses clauses obsolètes, voire contraires à la réglementation en vigueur. De plus, les nouveaux CCAG sont le fruit d'une concertation avec l'ensemble des acteurs de la commande publique qui a permis la rédaction de documents plus sécurisés, équilibrés et conformes aux évolutions des pratiques et des enjeux actuels de la commande publique. Enfin, une référence aux anciens CCAG pourrait être source de confusion pour les opérateurs économiques, ce qui pourrait être préjudiciable à la bonne exécution des marchés publics.

Comment les CCAG s'articulent-ils avec les documents particuliers du marché ?

- **Les CCAG sont des modèles-types de clauses administratives dont certaines nécessitent d'être complétées par les documents particuliers du marché.**

Certains compléments sont indispensables pour la bonne exécution du marché et le respect de la réglementation. C'est le cas, par exemple, des clauses suivantes :

- « *Lorsque le marché prévoit une révision des prix, ceux-ci sont révisés à la date ou selon la périodicité prévue par les documents particuliers du marché.* » (articles 10.2.2 CCAG-FCS, PI, TIC, TIC et 11.2.2 CCAG-MI) ;

- « Lorsqu'un tiers au titulaire est habilité à recevoir des demandes de paiement, il est tenu, pour l'exercice de cette mission, de s'intégrer et de se conformer au portail de facturation utilisé par l'acheteur lorsque ce portail le permet. Les modalités pratiques d'habilitation des tiers pour accéder aux outils ministériels sécurisés sont prévues dans les documents particuliers du marché » (articles 11.8.2 des CCAG-FCS, PI et TIC et 12.8.2 CCAG-MI) ;
- « Lorsque le titulaire met en œuvre un traitement de données à caractère personnel pour le compte de l'acheteur [MOE/travaux : maître d'ouvrage], pour que ce traitement réponde aux exigences de la réglementation, et garantisse en particulier la protection des droits des personnes physiques identifiées ou identifiables qu'il concerne, les documents particuliers du marché précisent notamment :
 - la finalité, la description et la durée du traitement dans le strict respect des instructions documentées de l'acheteur ;
 - les obligations de l'acheteur et celles du titulaire vis-à-vis de ce dernier, en particulier, l'obligation de l'informer de toute difficulté dans l'application de la réglementation, de tout projet de recours à un tiers pour la mise en œuvre du traitement, ou encore de toute demande de communication de données qui lui serait adressée, ainsi que, lorsque celle-ci serait contraire à la réglementation française et européenne, des mesures adoptées pour s'y opposer ;
 - les modalités de prise en compte du droit à l'information et des autres droits des personnes concernées, dont l'exercice doit être garanti ;
 - les mesures de sécurité mises en œuvre pour garantir l'intégrité, la confidentialité et la disponibilité des données, ainsi que les conditions de notification des violations de données à caractère personnel ;
 - la durée et les modalités de conservation des données et le sort de celles-ci au terme de l'exécution du marché.» (art. 5.2.3 des CCAG).

Des compléments doivent être apportés pour que certaines clauses soient applicables au marché. C'est le cas, par exemple, des clauses suivantes :

- les clauses prévoyant le principe d'application de pénalités, mais renvoyant au CCAP le soin d'en fixer le montant. Il s'agit notamment des pénalités pour manquement aux obligations environnementales (cf. fiche sur « les clauses environnementales »). A défaut de précision dans les documents particuliers du marché, aucune pénalité ne pourra être appliquée ;
- la clause d'insertion sociale. Pour que cette clause soit mise en œuvre, les documents particuliers doivent expressément indiquer qu'elle s'applique au marché concerné et préciser certaines modalités, notamment le nombre d'heures d'insertion devant être mises en œuvre par le titulaire (cf ; fiche sur « la clause d'insertion sociales »).

■ **Les CCAG peuvent faire l'objet de dérogations afin de les adapter aux caractéristiques propres aux marchés qui s'y réfèrent**

Dans la mesure où les CCAG sont des documents facultatifs, les acheteurs qui s'y réfèrent sont libres d'y déroger. Dans ce cas, l'article R. 2112-3 du CCP impose que la dérogation soit mentionnée expressément dans les documents particuliers du marché. L'article 1^{er} des CCAG

impose la récapitulation de la liste des dérogations au sein du dernier article du CCAP. Ce formalisme est indispensable pour assurer l'intelligibilité du marché et garantir la parfaite information des entreprises.

L'usage des dérogations doit être limité. En effet, l'excès de dérogations non justifiées par les caractéristiques propres aux marchés pourrait remettre en cause la cohérence et l'équilibre découlant des CCAG.

Les points de vigilances concernant le recours aux dérogations sont développés dans la fiche « Les dérogations aux CCAG ».

■ **Les stipulations des documents particuliers du marché qui diffèrent des stipulations supplétives des CCAG ne constituent pas des dérogations**

Afin de sécuriser l'exécution du marché, les CCAG prévoient un certain nombre de clauses supplétives, qui s'appliquent dans le silence du marché et permettent de pallier toute omission dans les documents particuliers du marché.

Exemples de clauses supplétives dans les CCAG :

- En matière d'avances, dans le silence du marché, l'option A s'applique par défaut (article A.11.1 des CCAG-FCS, MOE, PI, et TIC, article A.12.1 du CCAG-MI et article A.10.1 du CCAG-Travaux) ;
- Lorsque le marché prévoit une révision de prix, « *Sauf stipulation contraire dans les documents particuliers du marché, la date d'établissement du prix initial correspond à la date de remise de l'offre par le titulaire.* » (article 10.2.4 des CCAG-FCS, PI et TIC et 11.2.4 du CCAG MI) ;
- « *L'actualisation [du prix] se fait en appliquant des coefficients établis à partir d'un index, d'un indice ou d'une combinaison d'entre eux correspondant à l'objet du marché. Ils sont définis dans les documents particuliers du marché. A défaut, l'actualisation se fait sur la base de l'index ING.* » (article 10.1.2 du CCAG-MOE) ;
- En cas de groupement solidaire, le paiement est effectué sur un compte unique, ouvert au nom des membres du groupement ou du mandataire, sauf si le marché prévoit une répartition des paiements entre les membres du groupement et indique les modalités de cette répartition (article 12 des CCAG FCS, TIC, PI, MOE, article 13.1.2 du CCAG MI et article 10.7.1 et 10.7.2 du CCAG-Travaux).

Dans la mesure où les clauses supplétives s'appliquent dans le silence du marché, les stipulations du CCAP qui sont différentes de ces clauses ne constituent pas des dérogations et n'ont pas à figurer dans la liste récapitulative des dérogations (cf. fiche sur « Les dérogations aux CCAG »).