

Comment choisir le cahier des clauses administratives générales (CCAG) applicable à son marché ?

Les cahiers des clauses administratives générales (CCAG) fixent les dispositions applicables à chaque catégorie de marchés. En application de l'article 13 du Code des marchés publics (CMP), le pouvoir adjudicateur peut décider ou non de se référer à un CCAG. Si le pouvoir adjudicateur choisit d'y faire référence, il lui appartient de prévoir, dans le cahier des clauses administratives particulières (CCAP), les dérogations qu'il souhaite. Cependant, il n'est pas toujours aisé de savoir à quel CCAG, le marché que l'on compte rédiger se rattache. À cette fin, après avoir étudié l'historique des différents CCAG existants (I), nous préciserons pour chacun d'entre eux quel est leur périmètre (II), puis nous aborderons la problématique des marchés mixtes (III).

I. Historique des CCAG

C'est l'État, et plus exactement le service des Ponts et Chaussées, qui adopte dès 1811 un « cahier des clauses et des conditions générales imposées » et l'intègre à ses contrats de travaux. La formule fait florès, et différents cahiers des charges sont établis afin d'améliorer les conditions d'exécution des marchés. Dans le courant des années 1970, l'État décide d'harmoniser ses cahiers des charges-types en adoptant le CCAG-Travaux en 1976, le CCAG-Fournitures courantes et services (FCS) en 1977, le CCAG-Prestations intellectuelles (PI) en 1978 et le CCAG-Marchés industriels (MI) en 1980.

En 2009, l'ensemble des CCAG ont été refondus et les anciens CCAG supprimés : ainsi, le 19 janvier 2009 paraît le nouveau CCAG-FCS, le 16 septembre les nouveaux CCAG-PI et CCAG-MI et un nouveau venu, le CCAG applicable aux marchés publics de techniques de l'information et de la communication (TIC), et enfin, le 8 septembre 2009, le nouveau CCAG-Travaux.

L'ordre des Architectes, déçu qu'aucun CCAG spécifique à la maîtrise d'œuvre n'ait été élaboré, sera à l'origine de la publication, par la Mission interministérielle pour la qualité de la construction publique (MIQCP) et le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM), d'un CCAG de maîtrise d'œuvre en septembre 2010. Celui-ci est une adaptation du CCAG-PI aux prestations de maîtrise d'œuvre, et qui a la même valeur que les autres CCAG dans la mesure où tous ces textes n'ont pas de valeur contraignante et sont simplement des documents-types, dépourvus de portée juridique (CE, 30 déc. 2009, *Société Aquitaine Bio Teste*, n° 319343).

Plus confidentiel, circule dans le milieu des acheteurs publics un CCAG adapté aux marchés de conception-réalisation (CR), soit un CCAG-Travaux adapté, dans lequel le conducteur d'opération remplace en partie le maître d'œuvre dans ses attributions, dans la mesure où la conception de l'ouvrage est réalisé par l'entreprise de travaux elle-même.

II. Le périmètre de chaque CCAG

Chaque CCAG définit lui-même son périmètre d'application dans son préambule, à l'exception du CCAG-FCS et du CCAG-Travaux, qui n'en comportent pas. En effet, pour le CCAG-FCS, son intitulé même nous indique qu'il s'applique aux marchés de fournitures et services courants, c'est-à-dire les fournitures et services qui se trouvent déjà dans le commerce. Ce CCAG s'oppose donc au CCAG Marchés Industriels dont le préambule

indique qu'il s'applique aux marchés dont « les prestations sont exécutées suivant les spécifications propres à l'acheteur public, leurs prix sont déterminés sur devis, une surveillance de la fabrication dans les établissements du titulaire est prévue. » C'est-à-dire des produits qui n'existent pas dans le commerce et qui sont fabriqués à la demande du pouvoir adjudicateur. Le préambule précise, par ailleurs, que ce type de marché « peut donner naissance à des droits de propriété intellectuelle ». Il se distingue alors du CCAG-PI (prestations intellectuelles) dans la mesure où les prestations ne se cantonnent pas aux études industrielles mais se concrétisent dans la livraison de fournitures.

Le préambule du CCAG-PI est l'un des plus complets sur le sujet et indique : « Le CCAG de prestations intellectuelles (CCAG-PI) s'applique aux marchés comportant une part importante de services faisant appel exclusivement à des activités de l'esprit. Il peut s'agir notamment de prestations d'étude, de réflexion, de conception, de conseil, d'expertise ou de maîtrise d'œuvre ». Ils peuvent donner naissance à des droits de la propriété intellectuelle mais pas nécessairement : « Les marchés relevant du CCAG-PI donnent généralement naissance à des droits de propriété intellectuelle tels que droits de propriété industrielle, littéraire ou artistique ». Ce qui est un indicateur précieux pour l'appliquer en lieu et place du CCAG-FCS pour des prestations de service : « L'existence de ces droits ou de ces transferts peut servir de critère pour retenir l'application du CCAG-PI ».

Le CCAG-TIC, comme son nom l'indique, vise des prestations entrant dans le champ des techniques de l'information et de la communication (TIC). Le préambule du CCAG liste, comme exemple, les marchés « de fourniture de matériel informatique ou de télécommunication ; de fourniture de logiciels commerciaux ; d'études et de mise au point de logiciels spécifiquement conçus et produits pour répondre aux besoins particuliers d'un acheteur public ; d'élaboration de systèmes d'information et de prestations de maintenance, de tierce maintenance applicative ou d'infogérance. » Le préambule souligne cependant que « les marchés de fourniture de matériels informatiques spécialement fabriqués sur spécifications de l'acheteur public relèvent davantage du champ d'application du CCAG - Marchés industriels (MI). »

Enfin, le CCAG-Travaux est le CCAG qui provoque le moins d'hésitations en terme de périmètre, ce qui explique l'absence de préambule. À noter toutefois, que le CCAG-Travaux concerne des prestations portant sur un ouvrage de génie civil ou un bâtiment, comme le prévoit la définition des marchés publics de travaux à l'article 1^{er} du CMP. Les faux amis comme les dits « travaux d'entretien d'espaces verts » sont de simples prestations de services et donc relèvent du CCAG-FCS.

III. Les marchés à objet mixte

Il n'existe pas de sanction si on se trompe de CCAG applicable. La seule « sanction » résultera de l'inadéquation du dispositif contractuel vis-à-vis des prestations, objet du marché. En effet, la référence à un CCAG n'est pas obligatoire, comme l'indiquent les articles 1^{er} des différents CCAG : « Les stipulations du présent cahier des clauses administratives générales (CCAG) s'appliquent aux marchés qui s'y réfèrent expressément. »

Comme l'expliquent les différents préambules des CCAG de 2009, « un même marché ne peut se référer qu'à un seul CCAG. » Il appartient au pouvoir adjudicateur « de choisir celui qui est le mieux adapté aux prestations objet de son marché ».

En cas de prestations mixtes, l'ensemble des CCAG, dans leur préambule, raisonnent selon la « théorie de l'accessoire » : en cas de prestations mixtes, c'est la part des prestations la plus importante qui commande le choix du CCAG. Les préambules du CCAG-TIC et du CCAG-MI explicitent clairement cette méthode : « Dans le cas où certaines prestations secondaires doivent être régies par des stipulations figurant dans un autre CCAG que celui désigné dans le marché, ce dernier doit reproduire, dans le cahier des clauses administratives particulières, les stipulations retenues, sans référence au CCAG dont elles émanent. »

Sources :

- **CMP, art. 13**
- **Cahiers des clauses administratives générales**