

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

—
*Direction générale
des collectivités locales*

—
Sous-direction des compétences
et des institutions locales

—
Bureau du contrôle de légalité
et du conseil juridique

Circulaire du 30 mars 2007 relative aux modalités de passation des accords-cadres par les collectivités territoriales

NOR : MCTB0700041C

Le ministre délégué aux collectivités territoriales à Mesdames et Messieurs les préfets (métropole et outre-mer).

Les accords-cadres figurent parmi les principales nouveautés du code des marchés publics entré en vigueur le 1^{er} septembre 2006.

Ils sont définis à l'article 1^{er} comme des contrats conclus entre un pouvoir adjudicateur et des opérateurs économiques ayant pour objet d'établir les termes des marchés à passer au cours d'une période donnée.

Conçus comme un outil de planification et d'optimisation des achats, les accords-cadres reprennent la formule des marchés à bons de commandes avec remise en concurrence à laquelle il était possible de recourir sous l'empire du code 2004. Ils s'en distinguent néanmoins en ce qu'ils sont de nature juridique différente et que les hypothèses de recours à cette formule ne sont pas *a priori* limitées.

Pour une présentation complète des potentialités de ce nouvel outil à la disposition des acheteurs publics, il est conseillé de se reporter à la fiche de présentation du code des marchés publics de 2006 élaborée par la direction des affaires juridiques du ministère des finances, de l'économie et de l'industrie, consultable sur son site www.minefi.fr. Par ailleurs, la circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics pourra également être utilement consultée pour avoir des précisions sur la portée des dispositions du nouveau code des marchés publics, s'agissant notamment du déroulement des procédures.

L'objet de la présente circulaire est d'apporter des réponses aux questions relatives aux modalités de passation des accords-cadres spécifiques aux collectivités territoriales.

Les accords-cadres constituent une nouvelle catégorie de contrats passés selon les procédures définies dans le code des marchés publics. Sur leur fondement, des marchés dits marchés subséquents ont vocation à être passés au fur et à mesure de la survenance du besoin.

Trois questions principales se posent à leur égard : celle des conditions d'attribution des marchés subséquents et plus particulièrement du rôle de la commission d'appel d'offres, celle des modalités de conclusion des accords-cadres et des marchés subséquents et enfin celle de leur transmissibilité au titre du contrôle de légalité.

I. – ATTRIBUTION DES MARCHÉS SUBSÉQUENTS

En application des articles 76 et 26 du code des marchés publics, les accords-cadres d'un montant supérieur à 210000 euros HT doivent être passés selon une procédure formalisée (appel d'offres ou procédure négociée) qui se caractérise notamment, pour les collectivités territoriales, par le principe de l'attribution par la CAO.

La question se pose de savoir si la réunion de la commission d'appel d'offres doit être préconisée pour l'attribution des marchés subséquents.

L'article 76 du code des marchés publics dispose que les marchés qui sont passés sur le fondement d'un accord-cadre attribué à plusieurs opérateurs économiques sont précédés d'une mise en concurrence. Les conditions matérielles d'organisation de cette mise en concurrence (modalités d'information des titulaires, soumission à la commission d'appel d'offres) ne sont pas précisées.

L'absence de précisions apportées dans l'article 76 quant à la manière dont doit être organisée par les pouvoirs adjudicateurs la remise en concurrence des titulaires d'un même accord-cadre signifie que ceux-ci sont libres de définir les conditions d'attribution des marchés subséquents (1). S'ils peuvent décider de réunir la CAO, aucune disposition ne les y contraint.

Pour autant, dans la mesure où l'accord-cadre ne fixe pas forcément toutes les spécificités du marché ou les quantités et que, dans ces conditions, les marchés subséquents peuvent porter sur des éléments essentiels notamment pour la fixation des prix, il convient de recommander aux acheteurs publics locaux de soumettre à l'avis de la CAO les marchés subséquents d'un montant supérieur à 210 000 euros HT.

J'attire tout particulièrement votre attention sur l'hypothèse dans laquelle l'assemblée délibère avant l'engagement de la procédure (art. L. 2122-21-1, L. 3221-11-1, L. 4231-8-1 du CGCT).

Dans ce cas, l'intervention de la CAO se justifie pleinement dans la mesure où l'assemblée délibérante n'a pas vocation à être consultée sur le choix du titulaire du marché au final ; en effet, en l'absence de réunion de la CAO, aucun contrôle sur l'usage fait de la délégation ainsi consentie ainsi que sur le respect des principes fondamentaux devant guider la remise en concurrence et des stipulations de l'accord-cadre sur le fondement duquel le marché est passé ne pourra être exercé au sein de la collectivité.

II. – MODALITÉS DE CONCLUSION DES ACCORDS-CADRES ET DES MARCHÉS SUBSÉQUENTS

L'exécutif local, signataire de tous les marchés, agit soit en vertu d'une délégation permanente consentie par l'assemblée délibérante en début de mandature, soit en exécution d'une délibération l'y autorisant spécialement, qu'elle intervienne avant l'engagement de la procédure (art. L. 2122-21-1, L. 3221-11-1 et L. 4231-8-1 du CGCT) ou à l'issue de celle-ci une fois connus le nom du titulaire et le montant exact (*cf.* CE, 13 octobre 2004, commune de Montélimar).

Le code général des collectivités territoriales ne se référant qu'à la notion de marché, la question du régime applicable aux accords-cadres se pose.

A. – LES ACCORDS-CADRES ET LES MARCHÉS SUBSÉQUENTS PEUVENT ENTRER DANS LE CHAMP DE LA DÉLÉGATION SUSCEPTIBLE D'ÊTRE CONSENTIE À L'EXÉCUTIF LOCAL LORSQU'ILS SONT D'UN MONTANT INFÉRIEUR À 210 000 EUROS HT

Les articles L. 2122-22-4°, L. 3221-11 et L. 4231-8 du code général des collectivités territoriales disposent que le maire/ le président du conseil général/ le président du conseil régional « peut par délégation [du conseil municipal/conseil général/ conseil régional], être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés sans formalités préalables en raison de leur montant, lorsque les crédits sont inscrits au budget ».

En application de l'article 26 VII du code des marchés publics, la notion de « marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant » s'applique aux marchés d'un montant inférieurs à 210 000 euros HT qui, en raison de ce montant, sont passés selon une procédure librement déterminée par le pouvoir adjudicateur (procédure adaptée *ad hoc* ou procédure formalisée à laquelle on décide de se soumettre volontairement).

Conformément à l'article 76, les marchés subséquents sont passés selon une procédure librement déterminée par le pouvoir adjudicateur. Lorsqu'ils sont d'un montant inférieur à 210 000 euros HT, ils sont susceptibles d'entrer dans le champ de la délégation consentie à l'exécutif local.

S'agissant des accords-cadres, il ressort de leur définition même qu'ils ont pour seul objet de préparer la passation de marchés futurs. Lorsqu'ils sont conclus pour un montant maximal inférieur à 210 000 euros HT, leur adoption s'analyse comme une décision concernant la préparation de marchés susceptibles d'entrer dans le champ de la délégation consentie l'exécutif local.

Ainsi, il y a lieu de considérer que la signature d'un accord-cadre d'un montant inférieur à 210 000 euros HT peut se faire dans le cadre de la délégation consentie à l'exécutif local.

B. – LA SIGNATURE D'UN ACCORD CADRE CONSTITUE UN ASPECT DE L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE, AU SENS DES ARTICLES L. 2122-21, L. 3221-1 ET L. 4231-1 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les accords cadres, au même titre que les marchés, relèvent du champ d'application des dispositions des articles L. 2122-21, L. 3221-1 et L. 4231-1 du CGCT, selon lesquelles l'exécutif local est chargé de préparer et d'exécuter les délibérations du conseil.

(1) Sous réserve toutefois du respect de quelques principes tels que la nécessité de remettre en concurrence tous les titulaires d'un même lot, l'absence de modification substantielle des termes de l'accord-cadre ou la définition d'un délai suffisant pour la présentation des offres tenant compte de la complexité des prestations attendues ou du temps nécessaire à la transmission des offres.

Le recours à l'accord-cadre est préconisé lorsque l'acheteur public n'est pas en mesure, au stade de la passation, de définir avec exactitude toutes les modalités de ses besoins (quantité, fréquence, nature), voire de préciser le montant prévisionnel des marchés qui seront passés (possibilité de passer un accord-cadre sans minimum ni maximum). En conséquence, les dispositions de l'ordonnance « Adnot » à l'origine des articles L. 2122-21-1, L. 3221-11-1 et L. 4231-8-1 du CGCT qui permettent de prendre une délibération unique couvrant à la fois l'engagement de la procédure de passation et la conclusion d'un marché, n'ont pas vocation à s'appliquer aux accords-cadres.

Par ailleurs, une délibération est nécessaire préalablement à la passation de chacun des marchés subséquents. La délibération autorisant la souscription du premier marché subséquent peut être adoptée en même temps que la délibération autorisant la souscription de l'accord-cadre dans la mesure où l'étendue des besoins que ce marché aura à satisfaire ainsi que le montant prévisionnel de ce marché seront connus.

III. – LA TRANSMISSION OBLIGATOIRE AU TITRE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

Le code général des collectivités territoriales dispose que doivent être transmises au titre du contrôle de légalité « les conventions relatives aux marchés à l'exception des marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant » (art. L. 2131-2 4°, L. 3131-2 4°, L. 4141-2 3°).

Les accords-cadres étant des conventions conclues en vue de la passation de marchés, il y a lieu de les assimiler à des conventions relatives à des marchés pour l'application du code général des collectivités territoriales.

En conséquence, ils sont transmissibles au titre du contrôle de légalité et lorsqu'ils sont d'un montant inférieur à 210000 euros HT, ils sont exemptés de l'obligation de transmission au titre du contrôle de légalité dans la mesure où, en raison de ce montant, ils peuvent être passés selon une procédure librement déterminée par le pouvoir adjudicateur.

Les marchés d'un montant inférieur à 210000 euros HT passés sur le fondement d'un accord-cadre sont, quant à eux, des marchés passés sans formalité préalable au sens de l'article 26 du code des marchés publics.

Passés selon une procédure librement déterminée par le pouvoir adjudicateur, ils sont exemptés de l'obligation de transmission prévue au code général des collectivités territoriales pour les marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant.

Pour le ministre et par délégation :
*Le directeur général
des collectivités locales,*
E. JOSSA