

1. Introduction

- 1. Introduction
 - 1.1 Champ d'application du PRAG
 - 1.2 Ce que le PRAG ne couvre pas

1. Introduction

CLAUDE DE NON-RESPONSABILITÉ

Le présent guide pratique des procédures contractuelles applicables à l'action extérieure de l'Union européenne (PRAG) fournit aux pouvoirs adjudicateurs/administrations contractantes, d'une part, et aux soumissionnaires, candidats, demandeurs et contractants, d'autre part, une aide pratique pour la préparation et l'exécution de marchés et de contrats de subvention dans le domaine de l'action extérieure.

Le PRAG ne s'applique pas aux contrats pour lesquels la Commission européenne agit comme pouvoir adjudicateur /administration contractante pour son propre compte. Ceux-ci sont couverts par des guides spécifiques (le vade-mecum sur les marchés publics à la Commission et le vade-mecum sur la gestion des subventions) élaborés par la direction générale du budget (DG BUDG). Le PRAG ne s'applique pas aux opérations de protection civile ni aux opérations d'aide humanitaire menées par la direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (DG ECHO).

Le PRAG s'applique aux marchés attribués par le service des instruments de politique étrangère (IPE) en gestion directe en vue de la mise en œuvre des mesures d'aide financées au titre de la facilité européenne pour la paix, sauf disposition contraire du cadre réglementaire applicable.

Il ne prétend pas couvrir de manière exhaustive tous les problèmes susceptibles de se poser dans le domaine des procédures de passation des marchés publics et de subventions. Il ne s'agit que d'un guide général.

Bien que le PRAG fournisse des explications et des informations dans le respect strict des règles et règlements en vigueur, il n'est pas juridiquement contraignant^[1]. La législation applicable prévaut, de même que toute clarification apportée par la Cour de justice de l'Union européenne.

À la suite de l'instauration de procédures électroniques, des modifications ont été introduites dans le PRAG actuel et dans le précédent. Depuis janvier 2020, les contrats spécifiques relevant des contrats-cadres SIEA 2018, Audit 2018, PSF 2019, Events 2020 et Eva 2020 sont gérés par l'intermédiaire d'eProcurement, qui fait partie de l'écosystème OPSYS. Depuis août 2020, l'outil de gestion des marchés publics (PPMT) a été mis à la disposition des directions générales chargées de l'action extérieure. Il constitue une sous-partie de la suite eProcurement dédiée aux entreprises. Le PPMT est utilisé pour publier des avis et des documents de marché sur *Tenders Electronic Daily* (TED) et sur le portail «Financements et appels d'offres» (F&T).

La présente version du PRAG intègre les modifications liées à eSubmission, application qui permet aux opérateurs économiques de répondre aux procédures de passation de marché en préparant des soumissions (c'est-à-dire des demandes de participation ou des offres) et en les soumettant par voie électronique de manière structurée et sécurisée. Des informations pratiques concernant les fonctionnalités d'eSubmission sont disponibles sur la page Wiki Relax dédiée^[2]. eSubmission sera disponible pour la gestion électronique des procédures internationales ouvertes et restreintes et des procédures négociées. Il ne s'applique qu'à la soumission de demandes de participation /d'offres en gestion directe. Pour la gestion indirecte, la soumission sur papier reste applicable. En conséquence, les annexes du PRAG présenteront des options différentes pour la soumission électronique et la soumission sur papier.

La gestion électronique a un effet positif sur les processus, car certaines fonctionnalités automatisées intègrent des annexes du PRAG ou des modèles de contrats-cadres, et des options supplémentaires sont disponibles pour les flux dématérialisés. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les principes et les règles qui régissent les procédures de passation de marchés et d'attribution de subventions. La présente version, qui s'appuie sur la version précédente du PRAG, développe encore et approfondit la compatibilité des procédures de passation de marchés et d'attribution de subventions avec la gestion électronique. La gestion électronique évoluant plus rapidement que n'est révisé le PRAG, certaines dispositions de la version actuelle du PRAG pourront être complétées à l'avenir par des éléments spécifiques dans le guide relatif à la gestion électronique disponible sous la rubrique «Documentation OPSYS».

La présente version du PRAG introduit également des nouveautés concernant le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 et le nouveau cadre juridique applicable aux actions extérieures.

1.1 Champ d'application du PRAG

Le PRAG explique les procédures de passation de marchés et d'attribution de subventions applicables aux actions extérieures de l'Union européenne financées par l'Union européenne elle-même.

Le précédent cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 coexistera avec le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, puisque les engagements pris au titre du précédent CFP seront encore mis en œuvre dans les prochaines années. Cette coexistence est prise en compte dans la présente version du PRAG. Le financement de l'action extérieure de l'UE au titre du CFP 2014-2020 restera régi par le cadre juridique en vigueur à cette époque, notamment par le 11^e FED, tandis que le financement de l'action extérieure de l'UE au titre du CFP 2021-2027 sera régi par le cadre juridique nouvellement adopté.

Le nouveau CFP 2021-2027 introduit des modifications substantielles en ce qui concerne certaines règles et pratiques établies, par exemple, en ce qui concerne l'éligibilité, la règle d'origine^[3] et la suppression de spécificités du FED telles que l'ordonnateur national, les opérations privées commandées et les préférences du FED. Il importe de rester vigilant quant aux règles applicables, qui dépendront du CFP finançant l'action.

Dans le cadre du CFP 2021-2027, le PRAG est utilisé par les services de la Commission responsables de la gestion des projets et programmes financés au titre des instruments de financement extérieur.

Sont concernés:

- la direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA) pour les programmes géographiques de l'IVCDCI – Europe dans le monde (toutes zones à l'exception du voisinage), les programmes thématiques de l'IVCDCI – Europe dans le monde (dans les domaines suivants: organisations de la société civile, défis mondiaux, droits de l'homme et démocratie), les opérations de réaction rapide de l'IVCDCI – Europe dans le monde (composante relative à la résilience), l'instrument européen relatif à la coopération internationale en matière de sûreté nucléaire (ICSN), la décision du Conseil relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer, y compris le Groenland;

- la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) pour la mise en œuvre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III), les programmes géographiques de l'IVCDCI – Europe dans le monde (voisinage) et les opérations de réaction rapide de l'IVCDCI – Europe dans le monde (composante relative à la résilience);

- le service des instruments de politique étrangère (IPE) pour les programmes thématiques de l'IVCDCI – Europe dans le monde (paix, stabilité et prévention des conflits; missions d'observation électorale relevant du domaine de coopération Droits de l'homme et démocratie), les opérations de réaction rapide de l'IVCDCI – Europe dans le monde (toutes les composantes sauf la résilience)^[4].

Dans le cadre du CFP 2014-2020, le PRAG est utilisé par les services de la Commission responsables de la gestion des projets et programmes financés au titre des instruments de financement extérieur et du FED dans le contexte de l'accord de Cotonou^[5].

Sont principalement concernés:

- la direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA) pour le FED[6], l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD)[7], l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)[8], l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN)[9], l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP)[10], les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)[11] et l'instrument pour le Groenland (IfG)[12];

- la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) pour la mise en œuvre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II)[13] et l'instrument européen de voisinage (IEV)[14];

- le service des instruments de politique étrangère (IPE) pour l'IcSP, l'instrument de partenariat (IP)[15] et les missions d'observation électorale au titre de l'IEDDH[16].

Le PRAG fournit aux utilisateurs les informations nécessaires pour passer des marchés (services, travaux et fournitures) ou attribuer des subventions, de la première étape jusqu'à l'attribution, la signature et l'exécution du marché. Les annexes couvrent à la fois les phases d'attribution et d'exécution du marché.

Le PRAG décrit les procédures contractuelles applicables dans le cadre de la gestion directe ou de la gestion indirecte avec les pays partenaires et, dans une moindre mesure, dans le cadre de la gestion partagée (voir section 2.2).

Bien que les procédures de passation de marchés et d'attribution de subventions applicables au budget général de l'UE et aux 10^e et 11^e FED soient semblables, certaines différences subsistent et sont indiquées dans le PRAG et ses annexes.

Au titre du CFP 2014-2020, le financement de l'action extérieure de l'UE est régi par le cadre juridique suivant:

i) Dans le cadre du **budget général de l'Union**

- Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union[17]

Le règlement financier (RF) est entré en vigueur le 2 août 2018.

Des différences continuent à subsister entre les règles de passation des marchés pour l'action extérieure et les règles de passation de marchés pour les politiques internes. Plus précisément, les règles relatives aux marchés de l'action extérieure s'appliquent lorsque la Commission passe des marchés au nom et pour le compte («pour le bénéfice exclusif») des pays partenaires ou dans l'intérêt commun de la Commission et du pays partenaire.

Le PRAG applique les dispositions du règlement financier de 2018. Pour les contrats qui sont en cours d'exécution au titre du règlement financier de 2012, veuillez vous référer au PRAG de 2016.

- Règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020[18]

- Règlement (UE) n° 236/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 énonçant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments de l'Union pour le financement de l'action extérieure (CIR)[19]

ii) Dans le cadre du **Fonds européen de développement**

- Accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, conformément à l'accord de partenariat ACPUE, et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après l'«accord interne»)[20]

- Règlement (UE) 2018/1877 du Conseil du 26 novembre 2018 portant règlement financier applicable au 11^e Fonds européen de développement, et abrogeant le règlement (UE) 2015/323 (règlement financier du 11^e FED)[21]

Le règlement financier applicable au 11^e FED a été révisé afin d'y intégrer les modifications découlant du règlement financier de 2018 (voir ci-dessus).

- Règlement (UE) 2015/322 du Conseil du 2 mars 2015 relatif à la mise en œuvre du 11^e Fonds européen de développement[22]

Le règlement mettant en œuvre le 11^e FED contient des dispositions relatives à la programmation pluriannuelle et à la mise en œuvre, ainsi que des règles détaillées concernant la participation du comité du FED.

- Annexe IV de l'accord de Cotonou telle que modifiée le 20 juin 2014[23]

Les règles d'éligibilité applicables au FED sont incluses dans l'annexe IV et ont été alignées sur celles du budget général de l'UE dans la mesure du possible, depuis l'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou révisé en 2010[24].

iii) Dans les **pays ou territoires d'outre-mer (PTOM)**

- Décision 2013/755/UE du Conseil du 25 novembre 2013 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne («décision d'association outre-mer»)[25]

La décision d'association outre-mer établit le cadre juridique régissant les relations entre les PTOM, les États membres dont ils relèvent et l'Union européenne. Les PTOM se composent de pays non européens et de territoires entretenant des relations particulières avec le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Ils sont énumérés à l'annexe II des traités. Conformément à l'article 355, paragraphe 2, du TFUE, ils font l'objet du régime spécial établi dans la quatrième partie du TFUE. Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union européenne dans son ensemble[26]. L'article 77 de la décision d'association outre-mer dispose que les PTOM peuvent bénéficier de financements provenant des ressources allouées aux PTOM au titre de l'accord interne du FED, des programmes et instruments de l'Union prévus dans le budget général de l'Union, des fonds gérés par la Banque européenne d'investissement (BEI) sur ses ressources propres et des ressources allouées à la facilité d'investissement du FED, conformément aux conditions stipulées dans l'accord interne relatif au FED. Le soutien financier apporté aux PTOM est essentiellement fourni par le biais du FED.

Au titre du CFP 2021-2027, le financement de l'action extérieure de l'UE est régi par le cadre juridique suivant:

- Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union[27]

- Règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision n° 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil (JO L 209 du 14.6.2021, p. 1).

- Règlement (Euratom) 2021/948 du Conseil du 27 mai 2021 instituant un instrument européen relatif à la coopération internationale en matière de sûreté nucléaire complétant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde, sur la base du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et abrogeant le règlement (Euratom) n° 237/2014 (JO L 209 du 14.6.2021, p. 79).

- Décision (UE) 2021/1764 du Conseil du 5 octobre 2021 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne, y compris les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part (décision d'association outre-mer, y compris le Groenland); OJ L 355, 7.10.2021, p. 6–134.

- Règlement (UE) 2021/1529 du Parlement européen et du Conseil du 15 septembre 2021 établissant l'instrument d'Aide de Préadhésion (IAP III) ; OJ L 330, 20.9.2021, p. 1–26.

1.2 Ce que le PRAG ne couvre pas

Le PRAG ne s'applique pas:

- Aux contrats pour lesquels la Commission européenne agit comme pouvoir adjudicateur/administration contractante pour son propre compte. Pour ceux-ci, les procédures de passation de marchés internes et les modèles (le vade-mecum sur les marchés publics à la Commission et le vade-mecum sur la gestion des subventions) doivent être utilisés;
- aux aides concernant la gestion des crises humanitaires, aux opérations de protection civile et aux opérations d'aide humanitaire menées par la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO);
- aux pouvoirs adjudicateurs/administrations contractantes, organisations internationales et organismes nationaux avec lesquels il a été convenu d'utiliser leurs propres procédures;
- aux bénéficiaires de subventions auxquels l'annexe IV du contrat de subvention type s'applique (voir l'annexe E3h3);
- au «jumelage», qui est régi par un manuel spécifique[28];
- aux marchés en régie, qui sont régis par un guide spécifique[29].

- [1] Un guide pratique est un outil de travail qui explique les procédures applicables dans un certain domaine et qui ne peut pas déroger aux règles de rang supérieur: arrêt du Tribunal (septième chambre) du 15 septembre 2011, *CMB Maschinenbau & Handels GmbH et J. Christof GmbH/Commission européenne*, T-407/07, EU:T:2011:477, point 157.
- [2] <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/wikis/display/RelexInternalWiki/Contracts+and+Procurements>.
- [3] Veuillez noter que la règle d'origine est conservée en ce qui concerne les contrats financés par le règlement ICSN 2021/948 du 27 mai 2021 au titre du CFP 2021-2027.
- [4] Par ailleurs, la Direction Générale de l'appui aux réformes structurelles (DG REFORM) est responsable de l'instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque [règlement (CE) n° 389/2006 du Conseil du 27 février 2006 portant création d'un instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque et modifiant le règlement (CE) n° 2667/2000 relatif à l'Agence européenne pour la reconstruction (JO L 65 du 7.3.2006, p. 5)].
- [5] Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 (JO L 317 du 15.12.2000, p. 3) et modifié à Luxembourg le 25 juin 2005 (JO L 287 du 4.11.2010, p. 1) et à Ouagadougou le 22 juin 2010 (JO L 269 du 13.10.2010, p. 1).
- [6] Accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, conformément à l'accord de partenariat ACP-UE, et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 210 du 6.8.2013, p. 1) (ci-après l'«accord interne»).
- [7] Règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020 (JO L 77 du 15.3.2014, p. 44).
- [8] Règlement (UE) n° 235/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde (JO L 77 du 15.3.2014, p. 85).
- [9] Règlement (Euratom) n° 237/2014 du Conseil du 13 décembre 2013 instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (JO L 77 du 15.3.2014, p. 109).
- [10] Règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix (JO L 77 du 15.3.2014, p. 1).
- [11] Décision 2013/755/UE du Conseil du 25 novembre 2013 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne (JO L 344 du 19.12.2013, p. 1).
- [12] Décision 2014/137/UE du Conseil du 14 mars 2014 sur les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part (JO L 76 du 15.3.2014, p. 1).
- [13] Règlement (UE) n° 231/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument d'aide de préadhésion (IAP II) (JO L 77 du 15.3.2014, p. 11).
- [14] Règlement (UE) n° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage (JO L 77 du 15.3.2014, p. 27).
- [15] Règlement (UE) n° 234/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers (JO L 77 du 15.3.2014, p. 77).
- [16] Par ailleurs, le Service d'appui à la réforme structurelle (SRSS) est responsable de l'instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque [règlement (CE) n° 389/2006 du Conseil du 27 février 2006 portant création d'un instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque et modifiant le règlement (CE) n° 2667/2000 relatif à l'Agence européenne pour la reconstruction (JO L 65 du 7.3.2006, p. 5)].
- [17] Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).
- [18] JO L 347 du 20.12.2013, p. 884.
- [19] JO L 77 du 15.3.2014, p. 77.
- [20] JO L 210 du 6.8.2013, p. 1.
- [21] JO L 307 du 3.12.2018, p. 1.
- [22] L 58 du 3.3.2015, p. 1.
- [23] Décision n° 1/2014 du Conseil des ministres ACP-UE du 20 juin 2014 concernant la révision de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE (JO L 196 du 3.7.2014, p. 40).
- [24] Décision 2010/648/UE du Conseil du 14 mai 2010 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié à Luxembourg le 25 juin 2005 (JO L 287 du 4.11.2010, p. 1).
- [25] Voir note de bas de page 8.
- [26] Article 198 du TFUE.

[27] Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014 /UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

[28] Le «jumelage» représente un outil de renforcement des capacités par lequel les administrations des États membres fournissent leur expertise aux administrations des pays partenaires. Les opérations de jumelage donnent lieu à signature de contrats de subvention par les institutions publiques des États membres. Le «manuel commun de jumelage» – https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twinning_en

[29] Les marchés en régie sont des programmes exécutés par des organismes ou des services publics ou à participation publique du pays partenaire, dans le cas où l'administration de ce pays possède les gestionnaires qualifiés. Le devis-programme est un document fixant les ressources humaines et matérielles requises, le budget et les dispositions techniques et administratives détaillées de mise en œuvre pour l'exécution d'un projet sur une période spécifique par régie directe et, le cas échéant, au moyen de marchés publics et d'attribution de subventions. Les procédures spécifiques pour les marchés en régie et les devis-programmes sont détaillées dans un guide distinct (cf. guide pratique des procédures pour les devis-programmes - approche projet) bien que la majorité des procédures de passation de marchés décrites dans le PRAG s'appliquent également: https://international-partnerships.ec.europa.eu/funding/guidelines/programme-estimates_fr.