

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

**Rapport
annuel 2015**



TABLE DES MATIÈRES

EDITORIAL	2 → 3
LES GRANDS JALONS DE 2015	4 → 5
PRÉSENTATION DE LA DIRECTION	7 → 5
MISSIONS	7
ORGANISATION DE LA DIRECTION	8
ALBUM DE LA DIRECTION	10
PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX DOSSIERS DE L'ANNÉE	29 → 62
ASSURER UNE RÉGLEMENTATION SIMPLE ET EFFICACE	29
GARANTIR UNE EXPERTISE OPÉRATIONNELLE	39
COORDONNER LA PRÉPARATION, LA MISE EN ŒUVRE ET LA DÉFENSE DES TEXTES	51
DÉFENDRE L'ÉTAT AU CONTENTIEUX	53
UNE DIRECTION EN MOUVEMENT	63 → 82
UNE DIRECTION OUVERTE SUR L'EXTÉRIEUR	63
UNE DIRECTION INNOVANTE ET COLLABORATIVE	67
LES CHIFFRES CLÉS DE LA DIRECTION	74

EDITORIAL

2015 a été une année dense pour la direction des affaires juridiques dans l'ensemble de ses domaines d'action – le présent rapport d'activité vise à en rendre compte sous une forme plus moderne que les éditions précédentes afin de vous permettre de mieux connaître la réalité de nos travaux.

Agilité dans nos fonctions ministérielles et interministérielles, dialogue avec nos partenaires et collégialité dans le travail juridique dans notre propre giron sont les exigences auxquelles se sont appliqués tout au long de l'année les agents de la direction.

Dans le champ de la commande publique, 2015 a été dominée par la mise au point des derniers paramètres de la réforme intégrale du droit des marchés et des concessions dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1er avril 2016. Dans le cadre la méthode collaborative retenue pour la conduite de cette réforme, quelque 600 contributions reçues de la part de l'ensemble des acteurs de la commande publique ont été analysées en vue de la publication de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, du décret du 17 septembre 2015 rehaussant le seuil de dispense de procédure pour les marchés publics, des textes relatifs aux contrats de concession et du décret relatif aux marchés publics. Une autre consultation publique a été engagée simultanément pour préparer l'échéance de 2018 pour la complète dématérialisation des procédures de marché et de déploiement de la démarche d'open data sur les contrats de la commande publique.

Traitant actuellement de l'ordre de 8 400 dossiers, l'Agent judiciaire de l'État s'est soumis à l'audit de renouvellement de sa certification à la norme Iso 9001. L'obtention en juin 2015 du certificat de l'AFNOR est venue conforter une démarche qui ne vit, chaque jour, que par l'implication de tous les agents concernés au sein de la direction.

Au titre de notre fonction d'appui à l'élaboration de réformes législatives et réglementaires, les travaux ayant abouti à l'adoption de la loi croissance, à l'élaboration de la loi relative à la transparence et à la lutte contre la corruption se sont étagés tout au long de l'année, tandis que la direction a porté en propre la responsabilité de la réforme à caractère interministérielle d'extension du champ du rescrit, hors du domaine fiscal.

Le rythme de l'activité de consultation n'a nullement faibli, ainsi que le montrent divers aperçus et éléments chiffrés de ce rapport.

Pour répondre au mieux à notre mission de diffusion de l'expertise en matière de droit des marchés publics et des aides d'État, les vade-mecum consacrés à ces deux corps de droit ont été non seulement actualisés mais rendus librement accessibles sur internet, ce qui se traduit déjà par des résultats très tangibles quant à leur consultation.

D'autres réformes encore ont cheminé. Dans la relation avec l'ensemble des autres directions des ministères économiques et financiers au travers du chantier de mutualisation de la fonction juridique. Et au sein même de la direction, à la faveur notamment d'un séminaire qui a été ouvert en mai à l'expression de l'ensemble des agents et qui a permis de tracer plusieurs pistes de perfectionnement de nos travaux.

JEAN MAÏA,

Directeur des affaires juridiques,
Agent judiciaire de l'État

LES GRANDS JALONS DE 2015

JANVIER

07/01/2015

Concertation publique sur le projet de Document unique de marché européen (DUME) élaboré par la Commission européenne

20/01/2015

Réunion des Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL) à Londres sur les demandes d'indemnisation en matière de dépollution avec les États (France, Grande-Bretagne, Espagne) cosignataires du papier à l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) sur les calculs des préjudices

FEVRIER

03/02/2015

Journée annuelle de formation pour les enseignants de l'IGPDE sur l'actualité des marchés publics

03/02/2015

Publication d'un appel d'offres pour la mise en place et l'intégration d'une nouvelle solution applicative pour la direction des affaires juridiques (gestion de dossiers, pilotage de l'activité, gestion documentaire)

MARS

26

|

27/03/2015

Audit de renouvellement de la certification à la norme ISO9001 de la DAJ dans ses fonctions d'agent judiciaire de l'État (AJE)

AVRIL

16/04/2015

Réunion de toutes les directions de Bercy sur la « mutualisation de la fonction juridique »

MAI

12/05/2015

Séminaire de direction des cadres de la DAJ, centre de conférences Pierre Mendès-France

22/05/2015

Séminaire de l'ensemble des agents de la direction, introduit par M. le Secrétaire général des ministères économiques et financiers

JUIN

05/06/2015

Mise en ligne du fascicule « Acheteurs publics, simplifiez l'achat », 10 conseils pour réussir

12/06/2015

Renouvellement de la certification ISO 9001 de la DAJ dans ses fonctions d'agent judiciaire de l'État, dans le cadre de la démarche qualité mise en place en juin 2012

JUILLET

Juillet

Adoption de l'habilitation à transposer la directive « concessions » figurant à l'article 209 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, et lancement des travaux interministériels sur le projet d'ordonnance et le projet de décret

03/07/2015

Réunion des 45 correspondants ministériels de l'AJE, sur les derniers développements de la protection juridique, le dysfonctionnement du service public de la justice, le panorama de

la jurisprudence relative à l'AJE ainsi que l'application de la circulaire du Premier ministre de mars 2015 relative à la gestion du parc automobile des ministères

07/07/2015

Mise en ligne de la 2^e édition du « Vade-mecum des marchés publics », pour la première fois en accès libre et gratuit

22/07/2015

Lancement de la consultation publique sur les concessions

23/07/2015

Lancement de la consultation publique sur le plan de dématérialisation des marchés publics

24/07/2015

Publication de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics

AOÛT

07/08/2015

Publication de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

SEPTEMBRE

14/09/2015

Premier « Atelier de la DAJ » : présentation du bureau du droit pénal et de la protection juridique (2B)

15/09/2015

Lancement du projet de mise en place d'une nouvelle solution applicative dans le cadre de la refonte du système d'information de la DAJ (Projet NSI-DAJ). Début de la phase d'initialisation

17/09/2015

Publication du décret n° 2015-1163 passant de 15 000 € à 25 000 € le seuil de dispense de procédure pour les marchés publics

OCTOBRE

05/10/2015

2^e « Atelier de la DAJ » : présentation du centre de documentation (RIDC)

19

23/10/2015

Session du FIPOL

NOVEMBRE

09/11/2015

3^e « Atelier de la DAJ » : présentation du bureau Coordination, relations extérieures, études et légistique (COREL)

12/11/2015

Publication des décrets portant exceptions à la mise en œuvre du « silence vaut accord » (SVA)

13/11/2015

Publication du guide 2015 dédié aux groupements d'intérêt public (GIP)

13/11/2015

Lancement du premier bulletin juridique interne de la DAJ : « Juridaj »

DÉCEMBRE

Décembre

Réunion de travail à Lyon avec la cellule d'information juridique des acheteurs publics (CIJAP)

07/12/2015

4^e Atelier de la DAJ : présentation de la vision cible et de l'état d'avancement des travaux de l'application Sillage dans le cadre de la refonte du système d'information de la DAJ

08/12/2015

Journée d'accueil des nouveaux arrivants à la DAJ

11/12/2015

Publication de l'ordonnance n° 2015-1628 du 10 décembre 2015 relative aux garanties consistant en une prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à la situation de fait ou au projet du demandeur (procédure de « rescrit »)

16/12/2015

Mise en ligne du « Vade-mecum des Aides d'État 2015 »

17/12/2015

Publication de la 200^e Lettre de la DAJ et lancement d'une enquête de lectorat

30/12/2015

Publication du décret n° 2015-1904 du 30 décembre 2015 modifiant les seuils applicables aux marchés publics et autres contrats de la commande publique

PRÉSENTATION DE LA DIRECTION

1. MISSIONS

LA DAJ DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS : UN PÔLE D'EXPERTISE JURIDIQUE À VOCATION MINISTÉRIELLE ET INTERMINISTÉRIELLE

La direction des affaires juridiques (DAJ) exerce une fonction de conseil, d'expertise et d'assistance auprès des directions des ministères économiques et financiers ou d'autres administrations de l'État et de leurs établissements publics.

Elle coordonne, à la demande des ministres, l'élaboration de textes législatifs et réglementaires relevant de leurs compétences et assiste, le cas échéant, les directions dans l'élaboration de ces textes.

Dans le respect du principe selon lequel chaque direction des ministères économiques et financiers gère les contentieux

relatifs aux politiques publiques qu'elle met en œuvre, elle assure la centralisation des recours contre les décrets de Bercy ainsi que des questions prioritaires de constitutionnalité, en qualité d'interlocuteur du Secrétariat général du Gouvernement.

Elle analyse et élabore la réglementation relative à la commande publique.

Le Directeur des affaires juridiques est, en outre, agent judiciaire de l'État et exerce, à ce titre, la représentation de l'État devant les juridictions de l'ordre judiciaire.

HISTORIQUE DE LA DIRECTION

Le décret n° 98-975 du 2 novembre 1998 a institué une DAJ au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Inscrite dans le cadre de la réforme des structures du ministère, la création de la DAJ a permis de constituer, face à la complexité croissante du droit en matière économique, financière et industrielle, un pôle d'expertise juridique, à vocation ministérielle et, à certains titres, interministérielle.

La DAJ a ainsi regroupé trois structures qui existaient précédemment :

- * le service juridique et l'agence judiciaire du Trésor ;
- * le secrétariat général de la Commission centrale des marchés ;
- * la sous-direction des affaires juridiques et contentieuses, relevant de la direction générale de l'administration et des finances du secrétariat d'État à l'industrie.

Tout en continuant à assumer les missions interministérielles des deux premières de ces structures – représenter l'État devant les juridictions judiciaires, concevoir, conseiller, observer, et analyser la commande publique – la DAJ a été chargée de missions supplémentaires, telles que la coordination de l'élaboration de textes législatifs et réglementaires.

La direction est placée sous l'autorité conjointe du ministre des finances et des comptes publics¹ et du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique². Son organisation est régie par les textes suivants :

- * le décret n° 98-975 du 2 novembre 1998 modifié portant création d'une direction des affaires juridiques au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- * l'arrêté du 21 avril 2009 portant organisation de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

2. ORGANISATION DE LA DIRECTION

Le directeur des affaires juridiques est assisté d'une cheffe de service pour l'ensemble de ses attributions.

Afin d'apporter une expertise juridique couvrant l'ensemble des domaines du droit dans lesquels elle intervient, la direction est organisée en quatre sous-directions « thématiques » :

- * la sous-direction « droit de la commande publique » ;
- * la sous-direction « droit privé et droit pénal » ;
- * la sous-direction « droit public et droit européen et international » ;
- * la sous-direction « droit des régulations économiques ».

Pour assurer la coordination et le pilotage de l'activité normative des ministères économiques et financiers, elle dispose d'un bureau « coordination, relations extérieures, études et légistique ».

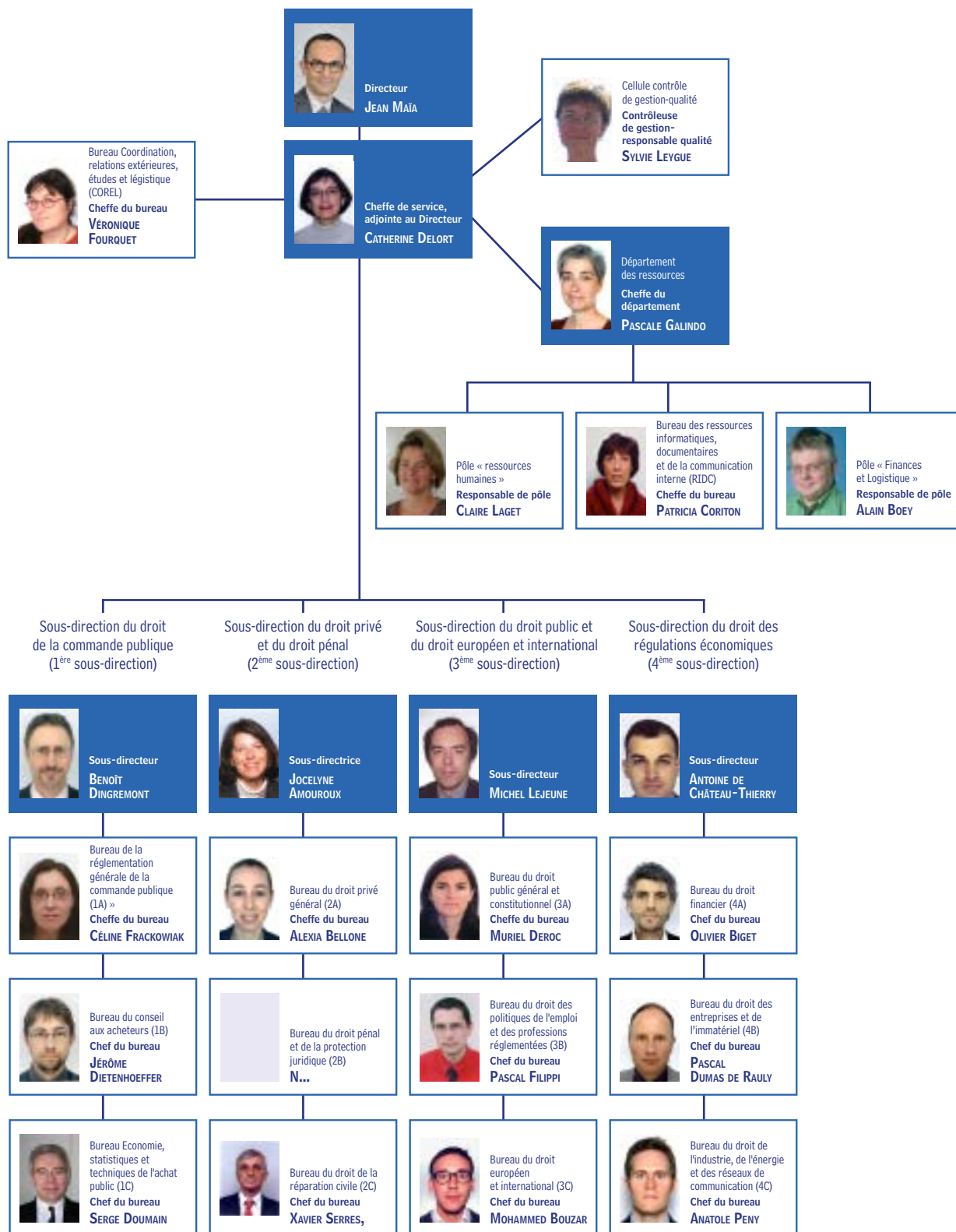
Ses fonctions support sont assurées par le département « ressources ».

Une cellule « contrôle de gestion » propose et met en place des outils de développement et d'amélioration de la connaissance des coûts et de la performance de la direction.

1. Décret n° 2014-403 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre des finances et des comptes publics

2. Décret n° 2014-404 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique

ORGANIGRAMME



3. ALBUM DE LA DIRECTION

© A. Salesse



JEAN MAÏA

Directeur des affaires juridiques

© A. Salesse



CATHERINE DELORT

Cheffe de service, adjointe au Directeur

LES FONCTIONS SUPPORTS EN SOUTIEN DES BUREAUX JURIDIQUES

Un bureau et deux pôles sous l'autorité d'un chef de département relevant de la cheffe de service



Le bureau des ressources informatiques, documentaires et communication interne (RIDC)

Le secteur informatique élabore et met en œuvre la politique de la direction en matière informatique.

À ce titre, il est chargé de gérer le système d'information de la direction (espace bureautique, applications) et la maîtrise d'ouvrage des projets d'informatisation.

Il assure le développement et la maintenance d'applications bureautiques métiers, comme le suivi des factures des avocats ainsi que l'administration fonctionnelle des applications spécifiques à la DAJ (ADAJ, SILLAGE). Il gère les équipements informatiques et de téléphonie mobile et apporte une assistance de proximité, en liaison avec la sous-direction informatique du secrétariat général des ministères économiques et financiers, avec lequel un contrat de service a été signé en 2010 et renouvelé en 2015.

Le secteur documentation met à disposition de la direction l'information juridique et, à ce titre, est responsable de son fonds documentaire. Il assure le renouvellement des abonnements aux revues, encyclopédies et bases de données numériques spécialisées, met à jour le fonds documentaire d'ouvrages et procède à son référencement dans l'application ministérielle REBECA. Il a également pour mission de conduire le projet d'archivage numérique dans ARCADE (ARchives Authentifiées de Documents Electroniques) et d'accompagner les bureaux dans les différentes étapes de cette opération.

Le secteur communication interne met en œuvre la stratégie de communication de la direction. Il coordonne la publication d'études, de périodiques et d'ouvrages juridiques tels que le « *vade-mecum des marchés publics* » ou le « *vade-mecum des aides d'État* » et est responsable de l'administration des sites internet, intranet et extranet de la direction. Il édite, diffuse et met en ligne l'ensemble des travaux réalisés par la direction, notamment la « *Lettre de la DAJ* ». Le secteur organise et coordonne les événements de la direction (colloque, séminaire...) et assure les relations avec le service de la communication du secrétariat général des ministères économiques et financiers.

Le pôle ressources humaines (RH)

Il élabore, anime et met en œuvre la politique de gestion des ressources humaines au sein de la direction : recrutement, parcours professionnels, mobilité, carrière, évaluation, gestion administrative, action sociale, temps de travail, en liaison avec le secrétariat général.

Il élabore et met en œuvre la politique de formation des personnels en contribuant à la mise au point des orientations stratégiques de la direction. Il anime une politique dynamique d'accueil de stagiaires, notamment d'élèves avocats, de magistrats judiciaires et administratifs sur de longues durées.

Il veille au respect de la politique de diversité et de lutte contre les discriminations, dans laquelle il joue un rôle actif (audit de renouvellement du label diversité, participation à l'opération « courte échelle »).

Il est en outre chargé du suivi du dialogue social avec les organisations syndicales de la direction et assure le suivi budgétaire des emplois et de la masse salariale de la direction.

Le pôle finances et logistique (FL)

Il est chargé de la gestion des ressources financières de la direction en matière de crédits de fonctionnement.

À ce titre, il prépare et assure le suivi du budget opérationnel de programme (BOP) relatif aux prestations juridiques ainsi que de la dotation globale de fonctionnement « logistique ». Il effectue le paiement des factures des frais et honoraires d'avocats, dans le cadre de marchés publics ou de conventions d'honoraires spécifiques, ainsi que le paiement de condamnations afférentes aux contentieux dont la direction assure le suivi. Il prépare l'émission des titres de recettes non fiscales et participe au traitement des chèques reçus. Il assiste les sous-directions dans la procédure de passation de leurs marchés publics pour le recours à des auxiliaires de justice (avocats) et assure la gestion administrative du marché national des avocats.

Il met en œuvre le dispositif ministériel de contrôle financier pour la direction et, plus largement, la démarche liée à l'identification des risques métiers (mise en place d'une cartographie et d'un plan d'actions).

Il veille à la prévention des risques professionnels en élaborant le Document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) et son plan d'actions. Le chef du pôle a en outre la qualité d'assistant de prévention. Enfin, il gère la logistique de proximité (missions des agents, commande et suivi des prestations de service...) en liaison avec le bureau d'ordre.

CELLULE CONTRÔLE DE GESTION - QUALITÉ



© A. Salesse

La cellule « contrôle de gestion - qualité » propose, conçoit et met en œuvre des outils d'aide au pilotage et à la prise de décision pour une allocation et une gestion optimale des ressources. Elle conduit les démarches qualité décidées par la direction et assure le maintien de l'efficacité des politiques qualité en place.

À ce titre, elle propose, calcule et analyse les indicateurs de suivi de l'atteinte des objectifs, étudie les activités en termes de consommation des ressources (ressources humaines et coûts complets), élabore et met à jour les tableaux de bord de suivi des résultats, propose et organise le déroulement des actions à mettre en œuvre en matière de qualité et assure la communication et les formations de l'ensemble des personnes concernées.

LE BUREAU DE COORDINATION JURIDIQUE, RELATIONS EXTÉRIEURES, ÉTUDES ET LÉGISTIQUE (COREL)



La direction des affaires juridiques assure, pour le compte du secrétaire général des ministères économiques et financiers, la fonction de pilotage de l'activité normative telle que prescrite par la **circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit**.

Ainsi, au titre de ses missions de supervision des activités normatives et contentieuses du ministère et en relation avec chacune des directions du ministère, elle prépare chaque semestre, pour le compte des ministres, des propositions pour la programmation du travail ministériel, suit continûment l'application des lois et la transposition des directives et tient à jour des tableaux de bord des contentieux signalés. Elle est la tour de contrôle des ministères économiques et financiers pour la gestion des questions prioritaires de constitutionnalité et les recours dirigés contre les décrets de Bercy. Le bureau Corel assure par ailleurs des missions éditoriales, comprenant notamment la rédaction, conjointement avec la sous-direction du droit de la commande publique, de la « **Lettre de la DAJ** », lettre électronique bimensuelle d'actualité juridique.

LA SOUS-DIRECTION DU DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE



La sous-direction du droit de la commande publique a la charge à la fois d'élaborer la règle de droit en la matière, ainsi que la doctrine utile à sa mise en œuvre, de dispenser l'expertise et le conseil, de réunir les acteurs de la commande publique sur des problématiques techniques ou des points de réforme et de diffuser les statistiques sur l'achat public (nombre de marchés passés, leurs domaines, les entreprises attributaires...).

Le bureau de la réglementation de la commande publique

Au sein de la sous-direction, le bureau de la réglementation générale de la commande publique est chargé de l'élaboration, de la diffusion et du suivi de la réglementation de l'ensemble des contrats de la commande publique (marchés publics, contrats de partenariat, délégations de service public...). Il participe à l'élaboration des directives européennes en matière de commande publique, contribue à la représentation de la France aux conseils et aux groupes d'experts en marchés publics au niveau européen et international et suit les négociations menées dans ce domaine.

Le bureau du conseil aux acheteurs

Il apporte une expertise en droit de la commande publique aux administrations centrales de l'État, à ses établissements publics, au service des achats de l'État et à l'ensemble des acheteurs publics. À ce titre, il répond aux interrogations adressées à la boîte fonctionnelle de conseil aux acheteurs par les acheteurs publics nationaux. Il assiste les directions des ministères économiques et financiers et des autres ministères dans le cadre de projets contractuels. Il diffuse l'information relative à la commande publique par la rédaction du vade-mecum des marchés publics, de questions réponses ou d'autres éléments de doctrine.

Le bureau de l'économie, des statistiques et des techniques de l'achat public

Ce bureau est responsable des questions relatives à la dématérialisation des marchés, à l'innovation, aux prix, au développement durable, notamment les clauses sociales et environnementales, aux PME. Il assure le secrétariat de l'**Observatoire économique de la commande publique (OECF)** dont la mission est de rassembler et d'analyser les données relatives à la commande publique, notamment sur la part des PME dans la commande publique, d'assurer une concertation avec les divers acteurs de l'achat public et de publier une information synthétique sur les aspects économiques et techniques de l'achat public.

LA SOUS-DIRECTION DU DROIT PRIVÉ ET DROIT PÉNAL



La deuxième sous-direction exerce une mission d'expertise juridique, de légistique et de conseil opérationnel, dans les domaines du droit privé général, du droit pénal général et spécial, de la procédure civile et de la procédure pénale. Les trois bureaux qui la composent sont, en outre, chargés du contentieux de l'**Agent judiciaire de l'État (AJE)**. Pour l'exercice de cette mission interministérielle, l'AJE dispose d'un réseau de près de 200 avocats recrutés dans le cadre d'un marché public.

Le bureau du droit privé général

Le bureau du droit privé général, composé de 14 personnes, instruit, dans les domaines des libertés publiques, du droit civil, du droit du travail, du droit de la sécurité sociale, du droit commercial et du droit de la propriété intellectuelle, les dossiers relevant de la compétence de l'agent judiciaire de l'État dans les actions contentieuses intentées par ou contre l'État devant les juridictions civiles. Il négocie, dans ce cadre, les transactions destinées à mettre fin à l'instance. Il représente l'État dans les procédures en indemnisation à raison d'une détention provisoire, devant le Premier

président de la cour d'appel et, le cas échéant, devant la commission nationale de réparation des détentions (commission juridictionnelle fonctionnant auprès de la Cour de cassation). Il représente également l'État devant les juridictions pénales, sur intérêts civils, à raison d'opérations de police judiciaire.

Le bureau du droit pénal et de la protection juridique

Le bureau du droit pénal et de la protection juridique, composé de 9 personnes, instruit les dossiers engagés devant les juridictions répressives tendant soit au remboursement des frais exposés par les différentes administrations lorsqu'un agent de l'État, civil ou militaire, est victime d'une agression à l'occasion ou non de ses fonctions, soit à la réparation du dommage matériel, financier ou moral résultant d'une infraction commise au préjudice de l'État (vol, escroquerie, détournement de fonds, fraudes diverses, corruption, dégradations ou destructions de biens,...). Il est, en outre, chargé de mettre en œuvre la protection juridique des agents publics prévue à **l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983** en faveur des agents des ministères économiques et financiers auxquels cette protection a été accordée.

Le bureau du droit de la réparation civile

Le bureau du droit de la réparation civile, composé de 17 personnes, instruit les dossiers contentieux dans lesquels un agent de l'État est impliqué dans un accident (accident de la circulation, accident aérien, fluvial, domestique, thérapeutique...) comme victime ou comme responsable. Il traite, à ce titre, des procédures engagées par ou contre l'AJE, devant les juridictions civiles et pénales, françaises et étrangères lorsque l'État intervient en qualité soit d'organisme social, soit de responsable de l'agent. Ce bureau exerce les mêmes attributions lorsque l'État a subi un préjudice consécutif à l'agression de l'un de ses agents et que ce dernier a assigné le

responsable devant la juridiction civile. Il négocie des transactions destinées à mettre fin à l'instance ainsi que le recouvrement amiable des prestations d'invalidité auprès des assureurs. Il intervient devant les juridictions administratives pour production du préjudice résultant de prestations d'invalidité. Enfin, il assure la gestion de la sous-commission de conciliation de la « convention dommages matériels » entre l'État et les assureurs (arrêté du 3 mars 2004).

LA SOUS-DIRECTION DU DROIT PUBLIC ET DU DROIT EUROPÉEN ET INTERNATIONAL



© A. Salesse

La sous-direction du droit public et droit européen et international est investie d'une mission d'expertise et de conseil sur l'ensemble du "droit public" au sens large (domaine de la commande publique excepté), tant dans ses composantes nationales (droit constitutionnel, administratif et budgétaire) qu'internationales, là aussi au sens large (droit européen, CEDH, droit international public et privé). Ce socle historique de compétence s'est enrichi, au fil des évolutions du champ des ministères financiers, d'une expertise particulière dans les domaines de l'emploi, de la protection sociale et des professions réglementées. Son activité consiste tant en la prise en charge des consultations juridiques qu'en l'appui à l'élaboration de textes. Elle peut apporter également son appui au contentieux, domaine dans lequel est en outre chargée des missions de l'Agent judiciaire de l'État pour certains dossiers internationaux.

Le bureau du droit public général et constitutionnel

Le bureau du droit public général et constitutionnel est chargé de répondre à des problématiques juridiques caractérisées par leur diversité. Ainsi, il assure une expertise opérationnelle en droit administratif des biens, droit de la comptabilité publique, finances publiques, droit constitutionnel et droit administratif général. En outre, il apporte son assistance lors de l'élaboration de projets de texte, ce qui représente, dans la période récente, une part croissante de ses activités. Le traitement de contentieux peut également lui être confié.

Le bureau du droit des politiques de l'emploi et des professions réglementées

Le bureau du droit des politiques de l'emploi et des professions réglementées (3B) exerce les missions de conseil et d'assistance juridique dans le champ de plusieurs domaines juridiques : droit de la fonction publique, droit du travail (aspects collectifs), droit social, droit des chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat), droit des professions réglementées (experts-comptables, professions réglementées du droit, reconnaissance des qualifications, notamment). Le bureau apporte également son assistance aux directions métiers compétentes pour le traitement des contentieux (ex : régime spécial de retraite) ou le suivi de projets de texte, législatifs ou réglementaires.

Le bureau du droit européen et international

Le bureau du droit européen et international (3C) exerce des missions d'expertise et de conseil juridique en droit de l'Union européenne, pour les questions relatives notamment au droit des aides d'État et au droit du marché intérieur, en droit international public, privé et droit international économique, notamment dans le domaine des relations commerciales extérieures, des conventions relatives aux investissements étrangers et des contrats internationaux. Il apporte son assistance aux directions compétentes pour le traitement du contentieux dans ces domaines, assure le suivi de précontentieux et contentieux en droit de l'UE et coordonne, pour le compte des deux ministères, le contentieux relatif à la CEDH. Il suit également les dossiers contentieux liés à des dommages causés par les pollutions marines (marées noires ou autres), dans le cadre des missions de l'AJE.

LA SOUS-DIRECTION DU DROIT DES RÉGULATIONS ÉCONOMIQUES



La sous-direction du droit des régulations économiques assiste les directions des ministères économiques et financiers en proposant analyse, conseil juridique et assistance opérationnelle en droit financier, en droit des sociétés commerciales et de la propriété intellectuelle, ainsi qu'en droit de l'énergie et des communications. La régulation économique dont elle traite s'entend du fonctionnement harmonieux des activités de production et d'échange sur les marchés, dans le respect de règles transparentes et protectrices de l'ensemble des acteurs. La sous-direction peut apporter également, le cas échéant, son appui aux directions compétentes pour le traitement du contentieux dans ces domaines.



Le bureau du droit financier

Le bureau du droit financier consacre son activité à l'expertise des questions de droit financier (marchés, instruments, acteurs, autorités de régulation), de droit bancaire et des assurances. Il dispose également d'une expertise en matière de garanties publiques pour le commerce extérieur, d'investissements étrangers en France dans les secteurs protégés, ainsi que de gel d'avoirs financiers en application de décisions européennes ou internationales.

© D-H Simon



Le bureau du droit des entreprises et de l'immatériel

Le bureau du droit des entreprises et de l'immatériel est plus particulièrement spécialisé en droit des sociétés commerciales, des établissements publics et des entreprises publiques (règles de fonctionnement, instances, gouvernance, modification des règles statutaires). Sa compétence s'exerce également en droit de la propriété intellectuelle, de l'immatériel et du numérique.

© D-H Simon



Le bureau du droit de l'industrie, de l'énergie et des réseaux de communication

Le bureau du droit de l'industrie, de l'énergie et des réseaux de communication est chargé de l'examen de toute question juridique ayant trait à l'organisation et au fonctionnement économique des secteurs concernés, en particulier s'agissant des tarifs réglementés, de l'ouverture à la concurrence et de la prise en compte des exigences environnementales.

PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX DOSSIERS DE L'ANNÉE

4. ASSURER UNE RÉGLEMENTATION SIMPLE ET EFFICACE

PARTICIPER À LA MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION

[Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques](#)

Suivi des débats et des amendements au Parlement, défense devant le Conseil constitutionnel et textes d'application des mesures relatives aux professions réglementées

Le 10 décembre 2014, le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique présentait en conseil des ministres un projet

de loi pour la croissance et l'activité qui devait aboutir, après engagement de la procédure accélérée, à la publication de [la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques](#), texte comprenant près de 300 articles.

À chacun des stades de la procédure, la DAJ a apporté son expertise et son analyse sur de nombreuses mesures, notamment sur celles portant sur la modernisation des professions réglementées du droit.

Le 10 juillet 2015, le Conseil constitutionnel était saisi pour se prononcer sur la conformité de la loi à la Constitution. Il a rendu sa [décision n° 2015-715 DC le 5 août 2015](#) validant l'essentiel des articles relatifs à la réforme des professions réglementées du droit dont les tarifs réglementés des notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires et greffiers de tribunal de commerce, la postulation des avocats, les conditions d'installation de certains officiers publics et ministériels. La DAJ a participé à la rédaction des observations du Gouvernement dans cette instance.

La loi du 6 août 2015 renvoie à de nombreux décrets d'application et à des dates d'entrée en vigueur différentes selon les dispositions. La direction s'est investie dans ce chantier d'application de la loi, en soutien des directions métiers. Au titre de sa fonction de coordination, elle s'assure, en lien avec les cabinets, de l'adoption des décrets d'application dans les six mois suivant la promulgation de la loi, conformément à l'objectif fixé par la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois.

Suivi des mesures relatives aux tarifs de certaines professions du droit ainsi qu'aux transports (autocars, autoroutes, taxis)

Durant la phase préparatoire et au cours des travaux parlementaires, la direction a apporté son concours à la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF), en participant notamment à l'élaboration des dispositions prévoyant la refonte du dispositif de détermination des tarifs de certains professionnels du droit, et portant sur l'ouverture à la concurrence du transport routier de personnes. La direction a ainsi été associée à la rédaction du décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds inter-

professionnel de l'accès au droit et à la justice, au décret n° 2015-1266 du 13 octobre 2015 relatif aux services réguliers interurbains de transport public routier de personnes librement organisés ainsi qu'au décret n° 2016-234 du 1^{er} mars 2016 relatif à la régulation des contrats dans le secteur des autoroutes.

Cession forcée d'actions d'une entreprise en redressement judiciaire

L'article 238 I de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a créé un nouvel article L.631-19-2 dans le code de commerce. Il confère au juge la possibilité, lorsqu'une entreprise fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire, d'ordonner une augmentation de capital ou la cession forcée des parts ou actions détenues par les associés ou actionnaires majoritaires opposés au plan de redressement.

La direction, en collaboration avec la direction générale des entreprises (DGE), a veillé à assurer la constitutionnalité de ce dispositif en travaillant à la mise au point des garanties nécessaires pour que l'atteinte portée au droit de propriété de l'actionnaire soit proportionnée à l'objectif d'intérêt général de poursuite de l'activité de l'entreprise.

Dispositions relatives aux tribunaux de commerce spécialisés et au référentiel indicatif pour les conseils de prud'hommes

Afin de renforcer l'efficacité de la justice commerciale, les tribunaux de commerce spécialisés (TCS) sont instaurés par



Autoroute A71 ©wikipedia.org

l'article 231 de la loi qui crée l'article L.721-8 du code de commerce, applicable aux procédures collectives ouvertes à compter du 1^{er} mars 2016.

Compte tenu de la technicité du droit des entreprises en difficulté, il est apparu nécessaire de spécialiser les juridictions commerciales existantes en regroupant le traitement des affaires les plus sensibles au sein de tribunaux dédiés au traitement des dossiers complexes.

La direction a rédigé ces dispositions et a suivi le processus législatif dans son intégralité.

La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a également réformé la justice prud'homale en simplifiant les procédures pour en réduire les délais. En effet, en 2013, le délai moyen de traitement d'une affaire terminée au fond était de 2,5 mois devant la formation de conciliation, 15 mois devant le bureau de jugement et près du double, devant la formation de départage. L'article 258 de la loi modifie notamment l'article L.1235-1 du code du travail en mettant en place un référentiel indicatif fixant le montant de l'indemnité susceptible d'être allouée, en fonction de plusieurs critères tels que l'ancienneté ou l'âge du demandeur. Ce barème a pour objectif de favoriser la rapidité, la prévisibilité et l'harmonisation des décisions.

Projet de loi pour une République numérique

L'avis de la direction a été sollicité au cours du processus d'élaboration du projet de loi, lors de la phase de consultation publique, de l'examen par le Conseil d'État et au cours du cheminement parlementaire du projet (mise au point des amendements gouvernementaux).

La notion de domaine commun informationnel a suscité une réflexion autour, notamment, de la place des « choses communes » de l'article 714 du code civil dans la société de communication, caractérisée par l'importance d'internet et l'émergence de la valeur « information ».

Le droit des contrats, qui permet de contrôler la réutilisation des travaux réalisés à partir des choses communes, s'est imposé comme un autre cadre de référence des débats.

Certaines propositions, exprimées par les internautes lors de la large consultation publique lancée sur ce projet de loi, ont été examinées au regard des règles européennes, existantes ou en discussion. Il en a été ainsi par exemple de la question du droit au « remix », exception au principe de l'accord de l'auteur pour la réutilisation de ses œuvres, et de celle dite de la « liberté de panorama », faculté qui, dans quelques États membres de l'Union européenne, permet à toute personne de reproduire et de diffuser par tout moyen les œuvres situées dans les lieux publics.

Un certain nombre de dispositions du projet de loi ont donné lieu à examen au regard de la problématique régissant les apports des lois spéciales par rapport aux lois générales.

Ainsi, le principe de publication automatique de certaines données introduit par le projet, qui participe de la volonté d'ouverture de l'accès aux données publiques, n'abroge-t-il pas le dispositif de communication des documents administratifs créé par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 (loi CADA). Les deux mécanismes subsistent, chacun s'articulant avec les lois spéciales correspondant à leur champ d'application. En outre, certaines dispositions sectorielles de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la

croissance, l'activité et l'égalité des chances sont, en raison de leur domaine d'application sectoriel, des dispositions spéciales qui s'appliquent par dérogation au principe général fixé par l'article 3 du projet de loi pour une République numérique.

La direction a en outre expertisé l'application dans l'espace de plusieurs dispositions du projet de loi pour une République numérique. Plusieurs grands opérateurs du numérique n'étant pas établis sur le territoire français, la direction a notamment rappelé qu'en vertu du règlement Rome I (règlement (CE) n° 593/2008 du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles), certains de ces opérateurs pouvaient se voir appliquer la loi française dans leurs relations contractuelles avec des consommateurs résidant en France, dès lors qu'ils peuvent être regardés comme dirigeant leur activité vers la France et que les relations contractuelles en cause rentrent dans le cadre de cette activité.



© wikimedia commons

Lutte contre la corruption et transparence de la vie économique

La direction s'est vu confier le portage administratif de l'avant-projet de loi relatif à la lutte contre la corruption et à la transparence de la vie économique, qui propose des avancées significatives en matière de transparence et de modernisation de la vie des affaires et des relations entre acteurs économiques et décideurs publics.

Au cours de l'année 2015, la direction a produit plusieurs expertises juridiques, notamment à la demande du cabinet du Ministre, sur l'introduction de nouvelles incriminations et dispositions en matière de procédure pénale émanant de la Chancellerie. La DAJ a, dans ce cadre, participé à plusieurs réunions de travail pour la rédaction de certaines propositions. Des observations ont été adressées au secrétariat général du Gouvernement (SGG), au soutien de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) qui a donné lieu à la [décision du Conseil constitutionnel du 18 mars 2015](#) relative au cumul des poursuites pour manquement et délit d'initié, dont l'avant-projet de loi tirait les conséquences dans certaines de ses dispositions. La direction a suivi en outre les débats relatifs à l'[avis sur la réforme du cadre répressif des abus de marché rendu par le Conseil d'État le 19 novembre 2015](#).

CONTRIBUER AUX CHANTIERS DE SIMPLIFICATION EN FAVEUR DES ENTREPRISES ET DES CITOYENS

Pilotage de l'élaboration de l'ordonnance « rescrit »

La direction a assuré, en 2015, le pilotage du groupe de travail interservices chargé d'élaborer l'ordonnance permettant le développement de mécanismes de garantie, sur le modèle des rescrits fiscaux, dans différents secteurs de la vie économique et assurant ainsi aux porteurs de projets un environnement plus sécurisé du point de vue des normes applicables.

Prise sur le fondement de [l'article 9 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014](#), [l'ordonnance n° 2015-1628](#) du 10 décembre 2015 regroupe des garanties consistant en une prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à la situation de fait ou au projet du demandeur.

Le rescrit social, généralisé à l'ensemble des cotisations et contributions sociales, est désormais ouvert à certains tiers dûment mandatés qui pourront soumettre la demande aux U.R.S.S.A.F. au nom de leurs adhérents ou mandataires, mais également aux organisations professionnelles et syndicales représentatives au niveau des branches professionnelles qui pourront solliciter l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) à propos de l'application d'un accord en cours ou en négociation.

Sont également insérés dans le code du travail deux mécanismes garantissant l'employeur contre le risque de sanctions et lui permettant de s'assurer, en amont, de la conformité à la réglementation de son accord ou de son plan d'action relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, ou du respect de son obligation d'emploi de travailleurs handicapés.

Dans le champ du droit de la consommation, un dispositif de prise de position formelle de la DGCCRF est mis en place pour les professionnels quant à l'information sur les prix qu'ils donnent aux consommateurs.

Dans le champ de la propriété des personnes publiques, est instauré un mécanisme de pré-décision par lequel une société exploitante, sise sur le domaine public de l'État, pourra demander à l'administration de lui indiquer si, au vu des éléments fournis, elle accordera l'agrément à un potentiel repreneur pour la durée de validité du titre res-

tant à courir, sous réserve que l'utilisation du domaine public soit compatible avec son affectation.

Au sein du code rural et de la pêche maritime, dans le cadre du dispositif de contrôle des structures des exploitations agricoles prévu par les [articles L.331-1 et suivants](#), une procédure de prise de position formelle est instituée avec pour objet de permettre à une personne envisageant une reprise de biens aux fins d'y exercer une activité agricole de demander à l'autorité compétente, en amont de la réalisation du projet, si celui-ci nécessite une autorisation d'exploiter, une simple déclaration préalable, ou bien s'il peut être mis en œuvre librement.

[Ordonnance n° 2015-1628 du 10 décembre 2015 relative aux garanties consistant en une prise de position formelle, opposable à l'administration, sur l'application d'une norme à la situation de fait ou au projet du demandeur](#)

Principe du silence valant accord (SVA) – seconde échéance de mise en œuvre

Conformément à l'engagement pris par le Président de la République en mai 2013, la règle selon laquelle le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut rejet d'une demande a été inversée à compter du 12 novembre 2014, en vertu de [l'article 1^{er} de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013](#) habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, modifiant sur ce point [la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration dite loi « DCRA »](#).

Le nouveau principe du « silence vaut accord » (SVA) a ainsi été rendu applicable

aux demandes adressées par les usagers aux administrations de l'État – y compris les autorités administratives indépendantes (AAI) – et aux établissements publics administratifs de l'État dès le mois de novembre 2014. La loi prévoyait une entrée en vigueur différée du principe au 12 novembre 2015 pour les demandes adressées par les usagers aux collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale et aux autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif, notamment les autorités publiques indépendantes (API).



Les ministères économiques et financiers ont, au cours de l'année 2015, à l'instar de tous les ministères, réexaminé l'ensemble des procédures de leur ressort. À partir de janvier 2015, la DAJ a coordonné, en lien avec le secrétariat général des ministères économiques et financiers et selon une méthodologie similaire à celle qui avait prévalu lors des travaux de la première échéance, le travail de recensement par les directions des catégories de demandes qui leur sont adressées. Ce processus d'inventaire a été mené sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement (SGG) et les demandes de dérogations ont été arbitrées par le cabinet du Premier ministre.

Dans le cadre de ce réexamen exhaustif, près de 120 procédures ont été recensées pour l'ensemble de Bercy (contre 750 lors de la 1^{ère} échéance). Quelque 55 procédures sont désormais soumises au principe du SVA, notamment en matière financière (s'agissant en particulier des procédures gérées par l'Autorité des marchés financiers), au titre de l'encadrement réglementaire de certaines professions et de la promotion du tourisme.

Pour l'ensemble des ministères, onze décrets ont été portés par le Gouvernement, regroupant les exceptions à l'application au principe ainsi que les dérogations au délai de deux mois de naissance d'une décision implicite d'acceptation. En relation avec les directions concernées, la DAJ a participé à la préparation de sept des onze projets de décret, au sein desquels étaient prises en compte des procédures des ministères économiques et financiers, et a piloté ceux portant exceptions à l'application du principe du SVA ou à la règle de délai de deux mois pour la naissance d'un accord tacite pour les décisions des API.

À l'issue de leur examen par les différents sections concernées du Conseil d'État, puis en conseil des ministres du 5 novembre 2015, l'ensemble des [décrets relatifs aux exceptions au silence valant accord ont été adoptés le 10 novembre 2015 et publiés au JORF du 11 novembre 2015](#).

↳ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/jo/2015/11/11>

ÉLABORER LA RÉGLEMENTATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE, ET DÉFENDRE LES INTÉRÊTS FRANÇAIS DANS LES NÉGOCIATIONS À BRUXELLES ET À L'INTERNATIONAL

Après une très large concertation publique, l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics est publiée

Procédant d'une volonté d'accroître le développement du marché intérieur en sécurisant son cadre, deux nouvelles directives destinées à moderniser le cadre normatif européen de l'achat public ont été publiées le 28 mars 2014. Leur transposition est l'occasion de revisiter le droit interne de la commande publique pour le moderniser dans un souci de simplification et de renforcement de la performance de l'achat public au service d'objectifs stratégiques transversaux. Plus de 200 contributions émanant de l'ensemble des parties prenantes de l'achat public ont été reçues dans le cadre de la concertation publique menée en janvier 2015.

Offrant un encadrement modernisé, l'ordonnance participe de la restauration de la compétitivité du cadre juridique de la commande publique, dans un domaine représentant plus de 74 milliards d'euros chaque année et permet de tirer le meilleur parti des outils offerts par les nouvelles

directives pour favoriser l'accès des PME aux marchés publics.

Elle rassemble, au sein d'un corpus unique, les règles régissant tous les contrats constituant des marchés publics au sens des directives européennes, tout en conservant des dispositions propres à chaque catégorie de contrats et en prenant en compte les spécificités de certains acheteurs, notamment dans le secteur des réseaux. Ce travail d'harmonisation, qui met fin à la dichotomie entre les marchés relevant du code des marchés publics et ceux relevant de [l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics](#), est de nature à renforcer la sécurité juridique des procédures et à accroître l'efficacité de l'achat public.

Afin d'accroître la sécurité juridique des investissements publics, d'une valeur globale de 90 milliards d'euros par an, l'ordonnance clarifie le cadre juridique des contrats « complexes » et des « partenariats publics privés » (PPP), qui représentent près de 5 % de ces investissements. Elle clarifie et consolide les différentes formules contractuelles existantes au profit d'une forme unique, générique et transversale : le contrat de partenariat rénové et les autres formules de PPP deviennent le « marché de partenariat », consacrant leur qualification juridique de « marché public ».

Une consultation publique a été organisée en novembre et décembre 2015 sur le projet de décret d'application de l'ordonnance.

La simplification de l'achat public en chiffres

Jusqu'au 1^{er} avril 2016, le cadre juridique de la commande publique reposait sur 17 instruments différents : 10 textes de nature législative tels que le décret-loi du 12 novembre 1938 portant extension de la réglementation en vigueur pour les marchés de l'État aux marchés des collectivités locales et des établissements publics, l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat et de nombreux textes sectoriels, notamment en matière de contrats globaux.

À l'issue du chantier de transposition, ce ne sont plus que trois instruments juridiques de référence qui constitueront le cadre juridique de la commande publique, rebâti autour de deux ordonnances et de deux décrets d'application, réduisant de 40 % le volume des règles auxquelles ils se substituent.

La transposition de la directive sur les contrats de concession : le choix de la méthode collaborative

Longtemps considérées comme les « parents pauvres » du droit européen de la commande publique (la France faisant figure d'exception depuis la loi « Sapin » de 1993), les contrats de concession bénéficient, depuis le 26 février 2014, d'un encadrement normatif inédit en droit de l'Union européenne. La directive 2014/23/UE sur l'attribution des contrats de concession reconnaît la spécificité de ces contrats et est de nature à aider les entreprises françaises à conquérir plus facilement des marchés dans les principales économies de l'Union européenne.

L'exercice de transposition est l'occasion d'une simplification et d'une rationalisation de l'architecture du droit interne des contrats de concession, pour rassembler, en un corpus

unique, les règles régissant tous les contrats constituant des concessions au sens de la directive, tout en conservant les dispositifs propres à certaines concessions, justifiés par leurs spécificités. Il est mis fin, en particulier, à la dualité, désormais obsolète, des régimes juridiques internes relatifs aux concessions de travaux et aux délégations de service public, respectivement soumis à l'ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009 relative aux contrats de concession de travaux publics et à la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Point d'orgue d'une démarche collaborative engagée par la DAJ depuis deux ans avec les autorités concédantes, les opérateurs économiques et leurs représentants, la concertation publique engagée le 22 juillet sur les projets d'ordonnance et de décret relatifs aux contrats de concession

s'est achevée le 30 septembre 2015. Plus de 70 contributions émanant de toutes les parties prenantes de l'économie concédée ont été reçues. Les contributeurs ont très majoritairement souscrit aux objectifs de simplification et de rationalisation des règles applicables aux contrats de concession, qui inspirent les textes de transposition et aux choix opérés notamment pour les secteurs de l'eau et des transports publics de voyageurs.

Une synthèse des observations recueillies a été publiée sur le site de la DAJ, gage de son attachement au travail colla-

boratif mené avec les parties prenantes. [L'ordonnance et le décret](#) ont été publiés en janvier 2016.



© fr.torange.biz

La transposition du paquet « commande publique » : le choix de la méthode collaborative

Pour les marchés publics comme pour les concessions, l'exercice de transposition est l'occasion d'une simplification et d'une rationalisation de l'architecture du droit interne de nature à renforcer la sécurité juridique des procédures et à accroître l'efficacité de la commande publique. L'association de l'ensemble des parties prenantes de la commande publique était indispensable afin de tirer le meilleur parti de l'expérience des acheteurs, autorités publiques et opérateurs économiques. Chacun des textes de transposition a fait l'objet d'une concertation publique à laquelle toute partie intéressée a pu participer et a pu faire part de ses préoccupations.

Ce dialogue approfondi a permis de mobiliser les principaux acteurs de la commande publique, notamment les fédérations professionnelles et les entreprises. Celles-ci ont représenté, lors de la concertation sur les textes « concessions », près de 50 % des contributeurs.

Près de 300 contributions ont été reçues dans le cadre de la concertation publique sur le projet de décret relatif aux marchés publics. Cette méthode ne s'est pas limitée aux textes eux-mêmes, puisque le projet de la Commission européenne de « document unique de marché européen » (DUME) a fait l'objet d'une consultation en ligne au début de l'année 2015 (voir ci-après).

Synthèse de la consultation
ouverte sur les projets
d'ordonnance et de décret
relatifs aux contrats
de concession

Décret n° 2015-1163 du
17 septembre 2015 modifiant
certains seuils relatifs
aux marchés publics

Décret « 25 000 » : Simplifier l'achat public

Dans le cadre du vaste chantier de modernisation et de simplification du droit de la commande publique lancé en 2014, il a été décidé de relever les seuils de dispense de procédure contenus dans le code des marchés publics de 15 000 euros HT pour les pouvoirs adjudicateurs et de 20 000 euros HT pour les entités adjudicatrices à 25 000 euros HT. Cette décision s'inscrit dans le cadre du plan « Tout pour l'emploi dans les TPE et les PME » annoncé en juin 2015, destiné à simplifier l'accès à la commande publique des PME et TPE, qui représentent 49 % de l'emploi salarié en France.

Favorablement accueillie par les acheteurs publics et les entreprises dans le cadre de la concertation publique ouverte à l'été 2015, cette mesure, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2015, constitue une souplesse nouvelle pour vitaliser les circuits courts dans des secteurs aussi divers que la restauration de proximité ou l'achat de livres auprès de librairies indépendantes. Le relèvement de ces seuils, assorti des garanties nécessaires au respect des principes de la commande publique, permet, en limitant le formalisme pesant sur les marchés publics de faible montant, coûteux en temps et en moyens, d'alléger les charges des acheteurs et des opérateurs économiques. En particulier, en réduisant les charges relatives à la publicité préalable, cette mesure accroît l'efficacité de l'achat public.

Consultation publique sur le plan de dématérialisation des marchés publics

Après des débuts difficiles, la dématérialisation de la passation des marchés commence à montrer quelques indices de développement. Ces progrès sont toutefois encore trop timides pour satisfaire l'échéance désormais inscrite dans les directives marchés publics de 2014 de dématérialisation de la passation en 2017, pour les centrales d'achat et en 2018, pour tous les autres acheteurs. C'est la raison pour laquelle un projet de plan d'actions a été élaboré et soumis à consultation publique.

Près d'une centaine de contributeurs ont fait quelque quatre cents propositions, la grande majorité d'entre eux approuvant la marche vers la dématérialisation des marchés publics, souhaitant même l'accélérer. Cette tendance s'explique par des améliorations sensibles de la qualité des outils de dématérialisation de la passation, de l'exécution et du paiement des marchés. Cette adhésion n'occulte pas les défis techniques et administratifs à venir. Elle souligne la nécessité d'adopter rapidement des outils dématérialisés, des formulaires simplifiés et moins nombreux (DUME – MPS), que la modification des circuits et des procédures devront accompagner.

Synthèse de la consultation sur le projet de plan national de dématérialisation des marchés publics

Drapeau européen © flickr.com



La défense des intérêts français à Bruxelles

Poursuivant sa mission de défense des intérêts des autorités françaises dans les enceintes européennes la direction des affaires juridiques s'est fortement mobilisée dans sa participation aux travaux d'élaboration du document unique de marché européen (DUME).

Ce document, prévu par les directives « marchés publics » et élaboré sur la base d'un formulaire-type établi par la Commission européenne, consiste en une déclaration sur l'honneur que l'opérateur économique qui candidate à l'attribution d'un marché public peut remettre à l'acheteur public, en lieu et place de l'ensemble des documents et renseignements justifiant de ses capacités. Ce dispositif rejoint la volonté du Gouvernement de simplifier la vie des entreprises dans le cadre du programme « dites-le nous une fois ».

La DAJ a pris part aux ateliers de transposition portant spécifiquement sur le DUME, au cours desquels elle a relayé les réserves que les acteurs de la commande publique ont formulées à l'occasion de la concertation publique organisée à cet effet en janvier 2015. Ce dialogue constant avec la Commission européenne a permis d'amender substantiellement le projet de DUME initial, en cohérence avec les objectifs de simplifi-

cation et d'allègement des charges pesant sur les acteurs de la commande publique. Le règlement d'exécution établissant le formulaire type pour le DUME ainsi que les instructions relatives à son utilisation ont été publiés au JOUE le 6 janvier 2016.

5. GARANTIR UNE EXPERTISE OPÉRATIONNELLE

L'EXPERTISE EN DROIT PRIVÉ

Les fonds de dotation

Une institution qui demeure très dynamique.

Les fonds de dotation, pour la création desquels la Daj avait été pilote, ont connu un grand succès depuis leur création en août 2008 dans des secteurs aussi variés que la culture, l'art, le domaine social ou l'environnement.

En 2015, malgré un infléchissement du nombre de créations du fait de la mise en place d'une dotation initiale minimale de 15 000 euros, instaurée par la loi relative à l'économie sociale et solidaire et son décret d'application, le développement des fonds de dotation s'est poursuivi.

Ainsi, au 31 octobre 2015, le nombre de fonds de dotation atteignait 2 185 contre 1 988 en fin d'année 2014, soit presque une vingtaine de créations mensuelles en 10 mois.

En 2015, la DAJ a poursuivi son action de suivi du développement des fonds de dotation notamment par :

- * une communication à l'égard du grand public par la mise à jour régulière du site internet de la DAJ sur les fonds de dotation.
- * un soutien juridique aux préfetures, en collaboration avec le ministère de l'intérieur, ou à d'autres administrations ou institutions.

Ainsi, la DAJ a répondu à une cinquantaine de consultations juridiques sur le sujet.

Un site internet performant et fréquenté

Le site internet de la DAJ et son volet consacré aux fonds de dotation est très fréquenté. Son contenu est régulièrement mis à jour pour tenir compte des nouveautés réglementaires et mieux informer les créateurs ou les gestionnaires de fonds.

Ainsi, outre l'intégralité des textes relatifs à ces fonds (lois, décret, circulaires et instructions fiscales), la page d'accueil donne accès à une rubrique de questions/réponses régulièrement actualisée des consultations juridiques de la DAJ. Les internautes peuvent également y trouver un modèle de rapport d'activité ou, à titre indicatif, les statuts d'autres fonds de dotation prestigieux tels que celui du Louvre.

Au printemps 2015, un « clausier » des fonds de dotation mis à jour à la suite de ces nouvelles dispositions réglementaires a été mis en ligne. Ce guide, sans valeur normative, a pour objet d'éclairer les créateurs de fonds de dotation sur les bonnes pratiques en matière de rédaction des statuts.

↳ <http://www.economie.gouv.fr/daj/fonds-dotation>

L'EXPERTISE **EN DROIT PUBLIC**

Réforme territoriale et réseau consulaire

La réforme territoriale, qui s'est traduite par une nouvelle délimitation des régions au 1^{er} janvier 2016 et la création des métropoles, a nécessité l'adaptation du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA).

La DAJ a été interrogée sur les modalités de fusion des CMA de région à droit constant, après que le Conseil constitutionnel a censuré, comme constituant un cavalier législatif, les dispositions consulaires introduites dans la [loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques](#).

Pour tenir compte de cette censure, la DAJ est intervenue, en appui de la direction générale des entreprises (DGE), dans le processus d'adoption de [l'ordonnance n° 2015-1540 du 26 novembre 2015 relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat](#).

Réseau consulaire et « CPN 52 »

Les personnels des CCI et des CMA sont des agents publics ne relevant pas du statut général de la fonction publique défini par [la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires](#). Aux termes de la [loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers](#), il appartient à des commis-

sions paritaires nationales, dites CPN 52, d'établir les statuts applicables à ces agents.

La DAJ a apporté son expertise à la DGE sur diverses questions relatives au fonctionnement et à l'organisation de CPN ainsi qu'à la mise en œuvre de ces statuts.

Dénomination « CCI France »

La DAJ a pu apporter son expertise sur le projet de décret prévoyant de substituer, pour l'établissement public placé à la tête du réseau des CCI, la dénomination « CCI France » à celle d'« assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie ».

Pour pouvoir procéder à cette modification par décret dans les textes de forme législative entrés en vigueur après la Constitution du 4 octobre 1958, le Conseil constitutionnel a été saisi, par le Premier ministre, dans les conditions prévues par le second alinéa de l'article 37 de la Constitution, d'une demande tendant à ce qu'il se prononce sur la nature juridique de la dénomination « assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie ». Par [deux décisions des 29 janvier et 21 avril 2015](#), il a jugé que ces mots avaient un caractère réglementaire. [Le décret n° 2015-536 du 15 mai 2015](#) a procédé au changement de dénomination.

Rédaction du Guide sur les groupements d'intérêt public

En 2015, la DAJ a pris une part active, au côté notamment de la direction générale des finances publiques (DGFIP), de la direction du budget et du service du contrôle général économique et financier (CGEFI), aux travaux de mise au point d'une nouvelle édition du [Guide sur les GIP](#).

Edité en 2003, un premier guide méthodologique de la direction générale de la comptabilité publique constituait une référence



© wikimedia commons

en la matière pour les gestionnaires des groupements et les agents publics chargés de leur tutelle ou de leur contrôle. En raison de l'entrée en vigueur de [la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit](#) et de ses décrets d'application, ce guide nécessitait une réactualisation complète.

Dans ce cadre, la DAJ a préparé une demande d'avis au Conseil d'État portant sur plusieurs difficultés juridiques relatives aux GIP. Dans son avis rendu en septembre 2015, le Conseil d'État a précisé le régime des groupements sur des points essentiels et, en particulier, sur la responsabilité financière qui découle, pour des personnes morales, de leur participation à des GIP et sur l'application du code général de la propriété des personnes publiques aux biens et droits à caractère mobilier ou immobilier des GIP. Une grande partie de ce guide est désormais accessible à tous sous la forme de huit fiches à la rubrique GIP du site de la DAJ à l'adresse <http://www.economie.gouv.fr/daj/gip>. Ces fiches portent, en particulier, sur la création d'un GIP, sur l'approbation et la publication de la convention constitutive et sur l'application des règles de la commande publique. Les autres fiches seront publiées dans le courant de l'année 2016 et feront notamment le point sur les instances des GIP, ses modalités de dissolution et de liquidation et le régime applicable à son personnel.



Participation de la DAJ à divers groupes de travail du Conseil d'État :

La DAJ est régulièrement amenée à participer à des groupes de travail institués par le Conseil d'État dans le cadre d'études réalisées à la demande du Gouvernement ou à l'initiative du Conseil.

Groupe de travail du Conseil d'État sur les commissaires du Gouvernement :

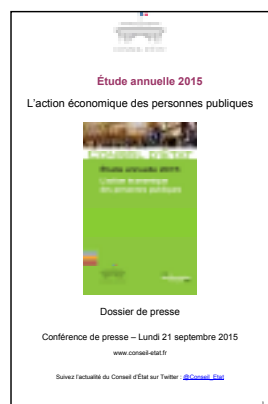
La DAJ a participé au groupe d'études du Conseil d'État sur le rôle des commissaires du Gouvernement au sein des conseils d'administration des entreprises publiques.

Par lettre du 1^{er} août 2014, le Premier ministre avait confié au Conseil d'État le soin de procéder à une étude sur le rôle des commissaires du Gouvernement au sein des conseils d'administration des entreprises publiques. Dans ce cadre, ont notamment été examinées la question de l'articulation de la mission des commissaires du Gouvernement avec celle des représentants de l'État également désignés au sein des mêmes instances de gouvernance des entreprises et celle des risques juridiques susceptibles de peser sur leur fonction au regard des exigences en matière de prévention des conflits d'intérêts et d'obligation de discrétion.

Le rapport élaboré dans le cadre de ces travaux a été adopté le 8 janvier 2015 par l'Assemblée générale du Conseil d'État. Le Conseil d'État y formule un certain nombre de recommandations afin d'améliorer la sécuri-

sation juridique des conditions d'exercice des commissaires du Gouvernement et propose de fixer une doctrine relative à la mission, aux instruments et aux conditions d'exercice de la fonction.

↳ <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Les-commissaires-du-Gouvernement-dans-les-entreprises>



Étude annuelle 2015 et guide sur l'efficacité de l'action économique des personnes publiques :

Le Conseil d'État a consacré en 2015 son étude annuelle à l'action économique des personnes publiques, en s'interrogeant sur l'importance de leur rôle, parfois mésestimée, dans le domaine économique ainsi qu'aux fondements juridiques de cette action. L'étude s'intéresse également aux conditions nécessaires au renforcement de l'efficacité de l'action économique reposant sur les acteurs publics, ainsi qu'aux procédures suivies et aux outils dont ils disposent.

À l'appui de son étude, le Conseil d'État formule 52 propositions parmi lesquelles figure l'élaboration d'un guide des outils de l'action économique destiné aux acteurs publics intervenant en matière économique. Ce guide comporte 24 fiches portant sur la fiscalité incitative, les concours financiers, la domanialité, les activités économiques, les

entreprises et participations publiques, la législation et la réglementation économiques, ainsi que sur les déclarations publiques ou les activités d'accompagnement. Il a vocation à être actualisé régulièrement, une première actualisation étant intervenue au début de 2016.

↳ <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Etude-annuelle-2015-L-action-economique-des-personnes-publiques>

↳ <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Guide-des-outils-d-action-economique>



Groupe de travail du Conseil d'État sur la transposition des directives :

À la demande du Premier ministre, la section du rapport et des études du Conseil d'État a réalisé une étude sur les moyens de renforcer l'efficacité et la rapidité du processus de transposition des directives en droit national. Si la France a considérablement réduit son « déficit de transposition » au cours de la dernière décennie, ses performances satisfaisantes – le taux de transposition s'établit à plus de 99 % depuis 2008 – seront à maintenir face à de nouvelles exigences, au niveau national et européen, susceptibles de les remettre en cause.

Le Conseil d'État considère que si les marges d'amélioration des techniques de transposition sont relativement limitées,

il est nécessaire de préciser la « doctrine d'emploi » des instruments existants et de mieux anticiper les enjeux spécifiques de la transposition, en termes d'organisation administrative et de mobilisation politique, en particulier dès la phase de négociation des propositions de la Commission européenne.

La DAJ a participé au groupe de travail du Conseil d'État. L'étude du Conseil d'État, rendue publique en novembre 2015, formule 30 propositions. Elle préconise notamment la mise en place au sein des ministères d'équipes-projet interdirectionnelles pour certains chantiers de négociation et de transposition, voire l'établissement d'un agenda ministériel européen à échéance semestrielle.

↳ <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Directives-europeennes-anticiper-pour-mieux-transposer>



Groupe d'étude du Conseil d'État sur « l'alerte éthique »

Le Premier ministre a saisi le Conseil d'État d'une demande d'étude sur l'« alerte éthique ». Cette question, appréhendée sous l'angle de la protection des lanceurs d'alerte en l'état du droit, relève de plusieurs dispositions législatives qui ont en commun de régir la situation d'une personne pensant avoir découvert des éléments graves qu'elle porte à la connaissance d'autrui. En confiant

cette étude au Conseil d'État, le Premier ministre souhaite disposer d'un bilan critique de ces législations, de leur articulation avec d'autres dispositifs, notamment avec [l'alinéa 2 de l'article 40 du code de procédure pénale](#), ainsi que, le cas échéant, de toute proposition utile.

À la fin du mois de septembre 2015, la section du rapport et des études du Conseil d'État a mis en place un groupe de travail composé de représentants des administrations les plus concernées ainsi que des représentants du monde associatif et universitaire. La direction a pris part aux séances hebdomadaires de travail, y compris en relayant les observations ou les difficultés rencontrées par les directions des ministères économiques et financiers.

Le rapport du groupe d'étude a été soumis à l'Assemblée générale du Conseil d'État en vue de sa remise au Premier ministre.

L'EXPERTISE EN DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE ET EN DROIT INTERNATIONAL

Consultations juridiques et rédaction d'un vade-mecum sur le droit des aides d'État

Les questions relatives au droit des aides d'État représentent plus de la moitié des consultations en droit de l'Union européenne. Elles portent aussi bien sur les règles procédurales, notamment l'obligation de notification préalable à la Commission européenne des projets de soutien public aux entreprises, que sur les risques de récupération des aides illégales, la qualification d'aide d'État et leur compatibilité avec le marché intérieur. Ces thématiques sont abordées

dans le Vade-mecum des aides d'État mis à jour chaque année par la direction et désormais gratuitement accessible en ligne sur le site des ministères économiques et financiers (<http://www.economie.gouv.fr/daj/vade-mecum-des-aides-etat-edition-2015>). Cette édition est assortie de fonctionnalités de recherche et de lecture pour en faciliter l'utilisation.



Suivi du dossier relatif au régime de reconnaissance des qualifications professionnelles dans l'Union européenne

L'abolition entre les États membres des obstacles à la libre circulation des personnes et des services constitue l'un des objectifs de l'Union européenne. Pour les ressortissants des États membres, il s'agit notamment du droit d'exercer une profession, à titre salarié ou non salarié, dans un autre État membre que celui dans lequel ils ont acquis leurs qualifications professionnelles. [L'article 53 du traité sur le fonctionnement de l'UE](#) (ex-article 47 TCE) habilite le Parlement européen et le Conseil à arrêter des directives concernant la reconnaissance mutuelle des diplômes, des certificats et autres titres, et la coordination des dispositions nationales relatives à l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci.

C'est dans ce cadre que le Parlement européen et le Conseil ont adopté la [directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles](#) et qui a fait l'objet d'une première transposition. Cette directive a été modifiée par la [directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013](#).

Dès le mois de mars 2014, le ministre de l'économie et des finances et la ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme ont confié au service du contrôle général économique et financier (CGEFI), la mission de coordonner les travaux de transposition de cette seconde directive, qui devait intervenir au plus tard le 18 janvier 2016.

En 2015, la DAJ a poursuivi sa mission d'appui aux travaux du CGEFI. À ce titre, son expertise a notamment été sollicitée sur les questions relatives au choix du vecteur de transposition de la directive 2013/55/UE et au dispositif d'accès partiel prévu par le nouvel article 4 septies de la directive 2005/36/CE modifiée et ses modalités de transposition.

Assister les services dans les négociations des accords internationaux et la question de la répartition des compétences UE / États membres

Comme les années précédentes, la DAJ a accompagné à plusieurs reprises, principalement la DG Trésor, dans la négociation d'accords internationaux. Elle a en particulier travaillé :

- * en droit international public, à la qualification de ces accords, à la question de l'autorisation préalable à leur ratification par le Parlement conformément à

l'article 53 de la Constitution ou encore à la rédaction de leurs clauses ;

- * en droit de l'Union européenne (UE), à la répartition des compétences entre l'UE et les États membres dans la conclusion d'accords internationaux. La DAJ participe notamment aux travaux interministériels au titre de l'intervention du Gouvernement français dans la demande d'avis 2/15 formulée par la Commission européenne, relative à la compétence de l'Union et des États membres pour signer et conclure l'accord de libre-échange avec la République de Singapour ou encore, aux négociations relatives au partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (PTCI ou TTIP pour son acronyme anglais).

FIPOL : améliorer les conditions d'indemnisation (TVA)

La DAJ est chef de file de la délégation française aux Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL) qui se réunissent deux fois par an à Londres. La France se mobilise depuis plusieurs années pour permettre une meilleure indemnisation des victimes de marées noires et modifier les critères d'indemnisation du FIPOL.

Lors de la session d'octobre 2015, les discussions sur la question de l'inclusion de la TVA dans la réparation des préjudices des États ont abouti à l'adoption d'une position de principe du FIPOL. Une solution dite hybride a finalement été retenue : conformément à la demande de la délégation française, le Fonds respectera le droit national en la matière et, en particulier, la décision des autorités judiciaires nationales. À défaut de jurisprudence, il entendra appliquer sa doctrine consistant

à admettre l'inclusion de la TVA uniquement concernant les préjudices des particuliers, des entreprises, des démembrements de l'État (agences) et des collectivités locales.

Les discussions se poursuivront en 2016, l'administrateur devant notamment compléter le manuel des demandes d'indemnisation sur ce point.



© wikimedia commons

L'EXPERTISE EN DROIT FINANCIER, EN DROIT INDUSTRIEL ET EN DROIT DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

Réforme du régime des garanties publiques à l'exportation

Les garanties publiques à l'exportation sont un des piliers de la politique de soutien au développement des entreprises françaises. Le Gouvernement a souhaité renforcer l'efficacité de cette politique, en permettant aux petites et moyennes entreprises d'y avoir accès plus facilement et en offrant à toutes les entreprises un guichet unique susceptible de répondre à tous leurs défis de croissance, notamment à l'international. Le

Gouvernement a annoncé, le 23 février 2015, qu'il engageait une réflexion sur l'avenir du dispositif des garanties publiques à l'exportation et étudiait dans ce cadre la possibilité de transférer à Bpifrance la gestion de ces garanties actuellement confiées à Coface.

La DAJ a participé, tout au long de l'année 2015, aux travaux de la mission interdirectionnelle chargée de mener cette réflexion puis de mettre en œuvre le processus de transfert du régime des garanties publiques à l'exportation de Coface à Bpifrance, en apportant son expertise juridique sur la faisabilité et les modalités de mise en œuvre de ce transfert. Ce transfert a également été l'occasion de remplacer le mécanisme de garantie « oblique » existant par un mécanisme de garantie directe, de sorte que l'État sera désormais juridiquement et directement engagé auprès des exportateurs.

[La loi de finances rectificative pour 2015 du 29 décembre 2015](#) a apporté au code des assurances les modifications législatives nécessaires à cette réforme, dont l'entrée en vigueur est prévue avant la fin de l'année 2016, après que les dispositions réglementaires d'application auront été prises et que les conventions de transfert et de gestion auront été signées.

Epargne réglementée (livret A, etc.)

Les questions juridiques liées à l'épargne réglementée fait l'objet de travaux de la DAJ en 2015. En effet, en raison de l'évolution des taux d'intérêts mondiaux et de celle des besoins des secteurs éligibles aux ressources collectées par ces livrets d'épargne réglementée (notamment logement social et PME), les autorités financières ont cherché à concilier les intérêts particuliers des épar-

gnants et l'intérêt général. Les consultations de la DAJ ont porté tant sur l'interprétation et l'évolution des règles relatives aux différents livrets et plans d'épargne que sur la gestion des encours par les banques et le fonds d'épargne.

En outre, la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence a été mise en œuvre avec l'entrée en vigueur du décret n° 2015-1092 du 28 août 2015, qui a modifié les obligations des établissements en matière de contrats non réclamés :

- * renforcement des obligations d'information et de recherche des bénéficiaires ;
- * précisions sur les conditions de transfert à la Caisse des dépôts et les conditions de restitution ;
- * plafonnement des frais de gestion des comptes inactifs, précisé par arrêté du 21 septembre 2015 (pour les livrets A et livrets d'épargne inactifs, aucun frais ni commission ne peut être prélevé).



Entrée en vigueur de la réforme ferroviaire

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a créé un « groupe public ferroviaire » constitué de trois établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) : « SNCF Réseau » et « SNCF Mobilité, respectivement chargés de l'infrastructure et du service de transport, ayant pour EPIC

« de tête » la « SNCF ». La mise en place du groupe public ferroviaire a rendu nécessaires des transferts d'actifs entre ces établissements publics, dont les modalités ont été précisées par la loi.

La DAJ a été saisie à plusieurs reprises sur les modalités d'approbation des périmètres de transfert d'actifs et sur la possibilité pour les EPIC constituant le groupe public ferroviaire de réaliser des opérations de trésorerie entre eux pour financer ces transferts. La DAJ a également été interrogée sur l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la perception, par la SNCF, d'un dividende sur le résultat de SNCF Mobilité dès 2015 alors que le groupe public ferroviaire n'était pas encore opérationnel.

Tarifs réglementés de vente (TRV) de l'électricité et du gaz

Les tarifs réglementés de l'électricité et du gaz, fixés conjointement par les ministres chargés de l'économie et de l'écologie, donnent lieu depuis plusieurs années à un contentieux entre l'État et les fournisseurs nouvellement entrés sur le marché. En 2015, la DAJ a assuré la défense de l'État dans le cadre de plusieurs affaires importantes portées devant le Conseil d'État, dont l'une relative à la concurrence sur le marché du gaz naturel qui a fait l'objet d'un renvoi préjudiciel à la CJUE. La DAJ est également partie prenante dans l'élaboration des observations formulées auprès de la CJUE par les autorités françaises dans le cadre de ce renvoi préjudiciel.

Parallèlement, la DAJ a joué un rôle de conseil auprès de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) dans le cadre de la

mise en place, par voie d'ordonnance, d'un dispositif transitoire de fourniture de gaz et d'électricité pour les consommateurs non résidentiels consommant plus de 30 000 kilowattheures par an qui n'auraient pas souscrit une offre de marché au 31 décembre 2015, date d'extinction des TRV pour ces mêmes clients.

Avant-projet de loi relatif au code minier

L'avant-projet de loi de réforme du code minier, qui s'applique tant à l'exploration qu'à l'exploitation des substances de mines, a fait l'objet de travaux tout au long de l'année 2015. Cette réforme vise en particulier à mieux intégrer le droit de l'environnement dans le code minier et à renforcer la participation du public concerné par les travaux miniers.

Ainsi, l'avant-projet de loi permettrait la création d'une procédure renforcée d'information et de participation du public via la constitution d'un groupement participatif d'information et de concertation regroupant toutes les parties prenantes pour évoquer les titres miniers présentant des enjeux environnementaux significatifs. Cet enrichissement des garanties d'association du public et des élus est nécessaire pour répondre aux oppositions locales parfois suscitées lors de l'instruction des titres miniers.

Autre nouveauté, il consacrerait également la mise en place d'un rescrit procédural qui donnerait la faculté à toute personne intéressée, et notamment au bénéficiaire de la décision administrative, de soumettre au juge les difficultés qu'aurait éventuellement soulevées la procédure. L'objectif recherché vise à sécuriser les décisions délivrées en application du code minier, en purgeant les éventuels motifs d'irrégula-

rité de la procédure le plus tôt possible. Une fois la procédure validée par le juge, aucun moyen d'irrégularité de celle-ci ne pourrait plus être soulevé à l'occasion d'un recours ultérieur.

L'EXPERTISE EN DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Préciser l'articulation entre le droit de la comptabilité publique et le droit de la commande publique

L'articulation entre le droit de la comptabilité publique et le droit de la commande publique est un souci constant des acheteurs publics. La DAJ contribue à veiller à ce que le cadre juridique des marchés permette aux comptables de remplir leur mission, pour progresser dans la dématérialisation des paiements ou pour préciser les conditions dans lesquelles les missions de paiement ou d'encaissement de recettes peuvent être confiées à des cocontractants.

En 2015, dans le cadre d'ateliers relatifs aux délais de paiement et au développement du progiciel Chorus, la DAJ a précisé les modalités de computation du délai global de paiement par un service facturier ou dans le cadre du paiement des factures dématérialisées.

Assister les pouvoirs adjudicateurs dans la mise en œuvre des partenariats d'innovation (PI)

À la suite de l'entrée en vigueur du [décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014 portant mesures de simplification appli-](#)

cables aux marchés publics, la DAJ a été amenée à assister les services de l'État et les établissements publics nationaux dans la mise en œuvre de projets de partenariat d'innovation (PI). Ce nouveau type de marché public, prévu par la **directive 2014/24/UE du 26 février 2014**, permet au pouvoir adjudicateur de confier à un ou plusieurs attributaires l'exécution d'un projet de recherche à l'issue duquel le pouvoir adjudicateur peut acquérir les produits, services ou travaux innovants qui en sont le résultat.

La DAJ a ainsi précisé que le PI peut être utilisé dans le secteur de la construction. En toute hypothèse, le recours au PI n'est justifié que pour autant que l'étude approfondie réalisée par le pouvoir adjudicateur démontre que son besoin ne peut être satisfait par une solution déjà disponible sur le marché européen. En outre, le PI peut ouvrir au pouvoir adjudicateur une faculté de résiliation lorsqu'une solution nouvelle, moins onéreuse ou de meilleure qualité et susceptible de répondre à ses besoins, apparaît sur le marché pendant l'exécution du PI.

La procédure mise en œuvre doit tenir compte de la nécessité d'examiner la compétence des candidats dans le domaine de la recherche et du développement et des solutions innovantes, notamment au stade de l'examen des capacités techniques, financières et professionnelles. En cours de procédure de passation, les parties doivent négocier l'ensemble des éléments de l'offre, y compris la répartition des droits de propriété intellectuelle tenant compte de l'avancement de chaque partenaire dans le processus de recherche et développement. À l'issue de la passation, le PI peut être attribué à un ou plusieurs titulaires et donne alors lieu à la conclusion d'autant de contrats.

Participer à la définition des clauses adaptées à l'achat public (ORME, conflits d'intérêt, clauses sociales)

La DAJ a enrichi son corpus doctrinal afin d'aider les acheteurs à réaliser un achat public efficient au regard de l'environnement économique et conforme au droit de la commande publique. Elle participe à la mise en place du clausier « ORME » regroupant un ensemble de clauses types mises à la disposition des acheteurs. Elle a fait progresser sa doctrine sur deux questions stratégiques que se posent de plus en plus les acheteurs : les conditions de recours aux accords-cadres et les conditions de l'achat local.

La doctrine sur les accords-cadres a été enrichie par plusieurs analyses portant sur la régularité juridique des clauses relatives au prix et à la propriété intellectuelle. La DAJ a précisé que la conclusion d'un accord-cadre ne dispensait pas de définir le besoin et les caractéristiques essentielles de la prestation, lesquelles ne peuvent évoluer à l'occasion de la passation des marchés subséquents. Elle a ainsi relevé la nécessité de concilier la prise en compte des innovations et l'interdiction des modifications substantielles des contrats. Elle s'est également prononcée sur les relations entre les acheteurs publics, d'une part, et les distributeurs et prestataires, d'autre part, liés respectivement par des accords-cadres et des accords commerciaux.

En outre, les conditions de l'achat public local ont été précisées : la DAJ a rappelé que l'introduction d'un critère de préférence fondé sur l'origine locale ou la nationalité d'un produit était proscrite par le code des marchés publics. Elle a toutefois précisé que les pouvoirs adjudicateurs peuvent définir des exigences contraignantes favorables à

une production de proximité, telles que la sécurité et la célérité des approvisionnements, dès lors que ces exigences sont liées à l'objet du marché et ne présentent pas un caractère discriminatoire. De même, l'acheteur public peut recourir aux spécifications techniques définies par des labels de qualité et prévoir des critères d'attribution tenant à l'effort de réduction des transports, qui a pour effet de limiter l'émission de gaz à effet de serre, ou encore au recours à des « circuits courts ».

Enfin, dans les situations où un risque de conflit d'intérêts apparaît, la DAJ préconise des solutions pragmatiques et adaptées aux enjeux. Ainsi, dans un marché à bons de commande multi-attributaire, elle préconise d'introduire, dans le marché, des clauses d'attribution et d'exclusion des soumissionnaires précises et adaptées plutôt que d'imposer une clause générale d'exclusion qui serait disproportionnée aux enjeux et aux risques réels de conflit d'intérêts.

Promouvoir un achat public simplifié et efficient

Afin de diffuser les mesures de simplification de l'achat public déjà intervenues et qui restent méconnues, la direction a animé des réflexions entre entreprises, acheteurs, centrales d'achat, administrations locales et services de l'État. Ces échanges ont abouti à la rédaction d'un fascicule intitulé « **acheteurs publics : simplifiez l'achat !** », qui formule dix conseils susceptibles de faire évoluer la perception que les entreprises ont de la commande publique. Tout en veillant à la sécurité juridique des bonnes pratiques évoquées, le document préconise la pratique du sourcing préalablement au lancement des procédures de passation ou encore le recours le plus large à la négociation lorsque celle-ci est

autorisée. L'attention des acheteurs publics est attirée sur la nécessité d'adapter l'achat à l'environnement économique, par exemple en ne fixant pas les pénalités à un niveau disproportionné ou encore en utilisant des critères d'analyse des offres adéquats. La simplification des dossiers de candidature est également mise en exergue, les acheteurs étant invités à utiliser largement les possibilités offertes par le [décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014](#), comme le dispositif « dites-le nous une fois ! » ou l'utilisation des espaces de stockage en ligne.

La direction a également participé à la démarche de simplification portée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) dans le cadre de son chantier « Marché public simplifié » (MPS). Elle a ainsi conseillé le SGMAP, le service des achats de l'État (SAE) et les acheteurs publics dans le lancement du dispositif et continue de les accompagner pour un développement ambitieux.



6. COORDONNER LA PRÉPARATION, LA MISE EN ŒUVRE ET LA DÉFENSE DES TEXTES

COORDONNER LA PRÉPARATION ET LE SUIVI DES TEXTES

Le suivi des textes nationaux

Le suivi mensuel des décrets d'application des lois, des ordonnances et de la transposition des directives, en ce qui concerne les textes de la compétence des ministères économiques et financiers, incombe à la DAJ, et plus précisément au bureau COREL qui exerce, pour le compte du Secrétaire général, le pilotage et la coordination de l'activité normative de l'ensemble des directions, au sens de la [circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit](#).

S'agissant de l'application des lois, fixant l'objectif consistant à prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires dans un délai de six mois suivant la publication de la loi, la [circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois](#) invite les ministères à se doter de structures de centralisation internes permettant une programmation anticipée et un suivi du cheminement des textes.

Au 31 décembre 2015, le ministère des finances et des comptes publics et le ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique affichaient chacun un taux d'application des lois votées de la XIV^{ème} législature supérieur à 90 %. À cette même date, selon

le SGG, le taux moyen de l'ensemble des ministères était de 85 %.

Pour assurer ce suivi, la DAJ participe, en lien avec les directions concernées, aux réunions de programmation et de suivi organisées par le secrétariat général du Gouvernement (SGG). Elle a préparé le débat sur l'application des lois en séance publique du Sénat, le 11 juin 2015, qui a fait suite au rapport d'information établi par les sept commissions permanentes du Sénat sur le bilan annuel de l'application des lois de leur ressort, publié le 10 juin 2015, concernant l'application des lois au cours de la session parlementaire 2013-2014. Les sénateurs dressent le constat que le taux global de mise en application, jusqu'au 31 mars 2015, des mesures législatives votées sous la XIV^{ème} législature est de 65 %. La DAJ a également préparé les réunions du comité interministériel de l'application des lois (CIAL), co-présidé par le SGG et le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement du 26 mars, du 7 mai et du 9 novembre 2015.

↳ <http://www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-495-notice.html>

À ces échéances régulières, s'ajoute, depuis le conseil des ministres du 22 décembre 2014 qui a fait de l'application des lois « un paramètre important de l'action gouvernementale », l'établissement d'un bilan mensuel sur l'application des lois communiqué en conseil des ministres, que la DAJ prépare, en relation avec le SGG, pour les ministères économiques et financiers.

Enfin, la coordination normative est ponctuée par l'élaboration d'un programme de travail ministériel semestriel, recensant, pour l'ensemble des directions des ministères économiques et financiers, les

mesures nouvelles (projets de loi, d'ordonnance et de décret en Conseil des ministres) qu'il est envisagé d'inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres pour le semestre à venir.

© francebleu.fr



Le suivi des textes européens

La DAJ doit également veiller à la bonne exécution des obligations de transposition pesant sur l'État, découlant des exigences constitutionnelles (article 88-1 de la Constitution) ainsi que des traités européens. Elle assure dans ce cadre le suivi des travaux relatifs à la transposition des directives relevant des ministères économiques et financiers. Elle a participé à ce titre aux réunions du Groupe à haut niveau pour la transposition des directives (réunion trimestrielle de suivi des textes), co-présidées par le SGAE et le SGG, qui se sont déroulées en février, juin et septembre 2015. La France affiche un retard de transposition de 1 % des directives au dernier tableau d'affichage du marché unique de la Commission européenne (ou « score-board ») arrêté au 10 décembre 2015, ce qui est conforme à l'objectif assigné aux États membres par la Commission.

COORDONNER **LA DÉFENSE** **DES TEXTES**

Télérecours

Télérecours est une application web permettant la dématérialisation des échanges dans la procédure administrative contentieuse. Expérimentée au Conseil d'État depuis 2005, elle a été généralisée à l'ensemble des juridictions administratives le 2 décembre 2013, conformément au [décret n° 2012-1437 du 21 décembre 2012 relatif à la communication électronique devant le Conseil d'État](#), les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, et à [un arrêté du 19 septembre 2013](#).

L'adhésion à Télérecours est facultative pour l'administration. La DAJ a choisi d'y adhérer dès le 2 décembre 2013, et a ainsi ouvert l'un des « points d'entrée » de Télérecours pour les ministères économiques et financiers. Ce point d'entrée a vocation à recevoir les contentieux intéressant la DAJ et la DG Trésor.

Au titre de sa fonction de coordination, la DAJ a conduit, dans le cadre du chantier de mutualisation de la fonction juridique au sein des ministères économiques et financiers, des échanges avec les autres directions des ministères économiques et financiers pour dresser un premier retour d'expérience de l'utilisation de la plateforme et promouvoir la généralisation de l'ouverture de points d'entrée Télérecours par les directions des ministères économiques et financiers. Une réunion avec le Conseil d'État, organisée en septembre 2015, a permis de partager cette analyse et d'envisager les voies et moyens de surmonter les difficultés techniques signalées par les directions dotées de tels accès.

Centralisation des recours contre les décrets

En novembre 2009, un dispositif de centralisation des recours contentieux contre les décrets rédigés par Bercy (hors matières fiscale et douanière) a été mis en place, afin de rationaliser leur gestion et d'offrir au SGG et au Conseil d'État un interlocuteur unique pour les ministères économiques et financiers. Le principe étant que chaque direction gère l'ensemble des contentieux relatifs aux politiques publiques qu'elle porte, la direction concernée est responsable de la rédaction du mémoire en défense, la DAJ pouvant apporter son soutien juridique aux directions qui le souhaitent, dans des conditions précisées par voie de convention. Les échanges entre le SGG, la DAJ et les directions responsables de l'élaboration des mémoires en défense s'opèrent par voie électronique, via une boîte fonctionnelle spécialement créée pour le suivi de ces procédures.

Par ailleurs, des tableaux des contentieux signalés par les différentes directions des ministères sont régulièrement mis à jour afin de recenser les contentieux à enjeux politiques, juridiques, financiers portés devant les juridictions internes, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), ainsi que les précontentieux et contentieux européens. Deux fois par an, une note de synthèse est adressée aux ministres sur ces dossiers sensibles, signalant les dossiers clos et en cours. Dans l'intervalle, des signalements contentieux particuliers leur sont adressés sur les dossiers le justifiant.

Questions prioritaires de constitutionnalité

Depuis le 1^{er} mars 2010, le Conseil constitutionnel peut être saisi de questions portant sur la constitutionnalité des lois en vigueur.

Ces questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) peuvent être posées à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, à tout moment de la procédure. Elles sont transmises au Conseil constitutionnel par le Conseil d'État ou la Cour de cassation sous certaines conditions. Si la disposition contestée porte atteinte à un droit ou à une liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel prononce son abrogation, à compter de la date de sa décision, ou à une date ultérieure, s'il apparaît nécessaire de laisser au législateur le temps d'adopter une nouvelle loi.

À la demande du SGG, la DAJ assure un rôle de pilotage et d'harmonisation de l'analyse constitutionnelle pour Bercy. Les échanges entre le SGG, la DAJ et les directions responsables de l'élaboration des mémoires en défense sont faits par voie électronique, via une boîte fonctionnelle spécialement créée pour le suivi de ces procédures.

7. DÉFENDRE L'ÉTAT AU CONTENTIEUX

AU TITRE DE LA FONCTION D'AGENT JUDICIAIRE DE L'ÉTAT (AJE)



Le pétrolier Prestige sur le point de sombrer après s'être cassé en deux. Photo du blog Ecologia Verde, utilisée sous licence CC by NC 3.0

Droit maritime : marées noires (le Prestige) et hors marées noires (pertes de conteneurs en mer)

La DAJ, en qualité d'AJE, intervient pour défendre les intérêts de l'État à la suite de pollutions marines. Certains événements de mer ou certaines procédures entraînent une compétence automatique et exclusive de l'AJE, notamment lorsque survient une « marée noire », c'est-à-dire un déversement d'hydrocarbures de source provenant de pétroliers. En dehors du cas des marées noires, notamment lorsque se perdent en mer des éléments de cargaison (fûts, conteneurs, citernes...), le remboursement des frais engagés par l'État se fait généralement sur le fondement de dispositions de police administrative. Seules les administrations concernées par la pollution sont alors compétentes pour recouvrer les frais qu'elles ont engagés. Cependant, en cas d'échec des tentatives de recouvrement sur ce fondement, il est possible d'engager une action sur le fondement du droit commun de la responsabilité civile devant les juridictions de l'ordre judiciaire, l'AJE est alors seul compétent pour conduire la procédure contentieuse.

Une fois le dossier de préjudice constitué par les services de l'État qui sont intervenus pour lutter contre l'événement générant une pollution, l'AJE entreprend en premier lieu une négociation visant un règlement amiable de la créance de l'État. En cas de désaccord, il engage une action en justice.

C'est dans ce cadre que l'AJE a engagé plusieurs actions en justice en France et en Espagne pour obtenir l'indemnisation du préjudice de l'État, estimé à 67,5 M€, lié au naufrage du Prestige en 2002. Les décisions rendues en première instance en 2013 et 2014 par le tribunal pénal espagnol et par le TGI de

Bordeaux, n'ont pas donné satisfaction aux demandes de l'AJE. Les jugements attendus en appel et en cassation n'ont pas été rendus en 2015, ces contentieux restent pendants. L'État français, en collaboration avec l'État espagnol, a par ailleurs engagé une action au Royaume-Uni en août 2013 pour contester une sentence arbitrale rendue au profit de l'assureur du propriétaire du navire, qui limiterait sa responsabilité vis-à-vis des victimes. Le tribunal commercial de Londres s'est prononcé en faveur de l'assureur le 22 octobre 2013, cette décision ayant été confirmée en appel le 1^{er} avril 2015.

S'agissant des procédures contentieuses « hors marées noires », la DAJ a continué en 2015 à défendre les intérêts de l'État dans six affaires pendantes. Le total des sommes réclamées au titre du préjudice subi sur l'ensemble de ces affaires porte sur près d'1 million d'euros.

Affaire dite des « contrôles au faciès »

Le 11 avril 2012, le ministère de l'intérieur et l'AJE ont été assignés, par plusieurs personnes, en raison de la réalisation de divers contrôles de police effectués courant 2011 et 2012 en application de [l'article 78-2 du code de procédure pénale](#) qu'elles considéraient comme discriminatoires.

Dans treize jugements rendus le 2 octobre 2013, le TGI de Paris a déclaré irrecevables les demandes formulées à l'encontre du ministère de l'intérieur car seul l'AJE avait qualité pour être assigné en raison de son monopole légal et a débouté les demandeurs de l'ensemble de leurs prétentions.

Le 19 décembre 2013, les demandeurs ont interjeté appel de cette décision. Sur les treize arrêts rendus le 24 juin 2015, la

cour d'appel de Paris a condamné l'État dans cinq dossiers à verser 1 500 € de dommages-intérêts et 1 500 € au titre de l'article 700 du code procédure civile. Les huit autres demandeurs ont été déboutés.

Dans les treize affaires, le juge a suivi le même raisonnement : un contrôle opéré sur des motifs discriminatoires est constitutif d'une faute lourde engageant la responsabilité de l'État. Le recours au juge judiciaire doit être pleinement effectif et doit s'inscrire dans un régime juridique permettant la démonstration, par l'intéressé, des faits qu'il estime arbitraires ou abusifs. Après avoir constaté la contrariété de la législation française, qui n'exige pas l'établissement d'un procès-verbal à la suite du contrôle, avec le droit à un recours effectif prévu à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), la cour a considéré que la loi du 27 mai 2008, qui prévoit un renversement de la charge de la preuve, invoquée par les appelants n'est pas applicable aux litiges.

Afin de garantir l'effectivité du recours, la cour a retenu, conformément à la jurisprudence de la CEDH que la preuve d'un contrôle discriminatoire peut être rapportée par un faisceau de circonstances graves, précises et concordantes. Dans les cinq dossiers pour lesquels l'État a été condamné, la cour a considéré que ce faisceau d'indices était composé de deux éléments :

- * d'une part, des statistiques d'ordre général, éléments d'appréciation de la discrimination, qui doivent être prises en compte même si elles ne sont pas suffisantes à elles seules ;
- * d'autre part, des éléments factuels démontrant qu'il y a eu, en l'espèce, discrimination (la cour s'est appuyée sur des attestations de témoins dont il

résulte que ces contrôles ont porté sur une catégorie particulière de population sans que l'État ait pu en justifier).

Le 24 août 2015, les demandeurs ont formé un pourvoi dans les huit dossiers où ils ont été déboutés. Le 13 octobre 2015, l'AJE a formé un pourvoi dans les cinq dossiers dans lequel l'État a été condamné.

Contentieux relatif au film documentaire réalisé par Werner Herzog sur la Grotte Chauvet

La découverte, en 1994, de la grotte Chauvet-Pont-d'Arc (dite « grotte Chauvet ») qui présente un très grand intérêt scientifique et artistique a donné naissance, malgré une transaction signée en 2000 entre l'État et les inventeurs, à plusieurs actions contentieuses devant les juridictions judiciaires. Ces actions portaient notamment sur la propriété de la grotte, celle du mobilier pariétal découvert dans cette dernière, et sur les droits d'exploitation des photos et images de l'ouvrage.



By Thomas T. from somewhere on Earth [CC BY-SA 2.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0>)], via Wikimedia Commons

Exceptée celle reconnaissant le droit des propriétaires et des inventeurs à être indemnisés de la valeur du mobilier pariétal, toutes les procédures diligentées contre l'État ont été gagnées par ce dernier et sont terminées à ce jour, à l'exception d'une seule procédure encore pendante devant la Cour de cassation.

Le ministère de la culture ayant autorisé M.W. Herzog à filmer un documentaire sur la grotte, les inventeurs ont réclamé le paiement de droits d'auteur sur cette œuvre et ont appelé l'État en garantie au motif que celui-ci aurait manqué à ses engagements pris dans la transaction de 2000. Le protocole transactionnel prévoyait en effet que l'État s'engageait à associer les inventeurs à la valorisation du site. Tant le TGI de Paris que la cour d'appel de Paris les ont déboutés de leurs demandes, considérant, d'une part, que les inventeurs n'étaient pas les auteurs de l'œuvre, et d'autre part, que l'association à la valorisation du site ne constituait pas la reconnaissance d'un droit patrimonial et ne saurait être entendu exclusivement comme un intéressement financier.

Église de Scientologie et faute lourde en matière dysfonctionnement du service public de la justice

En 2011, l'association spirituelle de l'église de scientologie (ASES) et cinq autres personnes ont assigné l'AJE devant le TGI de Paris pour dysfonctionnement du service public de la justice, dans le cadre de l'instruction qui a donné lieu à la condamnation définitive en 2013 de l'Église de scientologie pour des faits d'escroquerie. [L'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire](#) (COJ) prévoit, en effet, que la responsabilité de l'État peut être engagée en cas de faute lourde ou de déni de justice. En première instance, le

TGI a débouté les demandeurs du chef de la faute lourde mais a néanmoins condamné l'État pour déni de justice, la procédure ayant duré près de quinze ans.

L'AJE et l'ASES ayant contesté cette décision, la cour d'appel de Paris a confirmé la condamnation pour déni de justice mais a réformé le jugement en retenant la faute lourde, même si elle a reconnu que cette faute n'avait occasionné aucun préjudice. La cour a en effet considéré que le fait pour le Parquet de commettre une erreur dans ses réquisitions orales, quand bien même cette erreur aurait pu être réparée dans la suite de la procédure, caractérisait la déficience du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi.

Au vu de la jurisprudence qui, à ce jour, ne considère pas qu'une simple erreur, susceptible d'être réparée notamment par l'exercice des voies de recours, soit constitutive d'une faute lourde, l'AJE a décidé de se pourvoir en cassation.

Dossiers Cran et autres relatifs à des demandes d'indemnisation du fait de l'esclavage en Haïti et aux Antilles

Conseil Représentatif des Associations Noires de France (CRAN) :

Le 28 février 2014, le CRAN a assigné la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'État (AJE) devant le TGI de Paris aux fins de les voir condamner à réparer le préjudice causé du fait de la traite des noirs et de l'esclavage à Haïti. Au soutien de ses demandes, le CRAN invoque l'ordonnance du 17 avril 1825 de Charles X qui a imposé aux anciens esclaves d'Haïti de verser à la CDC



Negress by Jean-Baptiste Carpeaux, 1868, Ny Carlsberg Glyptotek - Copenhagen

150 millions de francs destinés à indemniser les anciens colons des terres dont ils ont été « expropriés ». L'intégralité des sommes versées n'ayant pu être redistribuées aux anciens colons ou à leurs ayants droit, ces montants ont ensuite été reversés à l'État.

Par ordonnance du 25 novembre 2014, l'exception d'incompétence soulevée par la CDC et l'AJE a été partiellement accueillie. Cette décision a fait l'objet d'un recours devant la cour d'appel de Paris qui a confirmé, le 12 novembre 2015, la décision entreprise. L'affaire doit revenir, à l'initiative du CRAN, devant le tribunal pour statuer sur les exceptions d'irrecevabilité soulevées et, éventuellement, sur la QPC relative aux textes mettant en œuvre cette indemnisation des anciens colons.

Contentieux guadeloupéens sur les politiques de colonisation et d'esclavagisme :

Dans ces trois dossiers guadeloupéens initiés en 2015, les demandeurs sollicitent que soit engagée la responsabilité de l'État français du fait des politiques de colonisation et d'esclavagisme en Guadeloupe et demandent la désignation d'un collège d'experts ainsi que le paiement de fortes indemnités.

Ces procédures se trouvent au stade de la mise en état et n'ont pas encore donné lieu à des échanges d'écritures, sauf en ce qui concerne le dossier Lakou-LKP où deux QPC ont été déposées soulevant l'inconstitutionnalité des textes prévoyant l'indemnisation des colons à la suite de l'abolition de l'esclavage, pour violation des [articles 1, 2, 4, 6, 16 et 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen](#), du [Préambule de la Constitution de 1946](#) et de l'[article 6 de la Charte de l'environnement](#). Une audience de plaidoirie sur cet incident est fixée au 4 mars 2016.

Transcription de l'acte de naissance d'un enfant né d'une gestation pour autrui légale à l'étranger

Un arrêt de l'assemblée plénière de la Cour de cassation, en date du 3 juillet 2015, retient une lecture stricte de l'[article 47 du code civil](#) selon lequel la transcription d'un acte d'état civil fait à l'étranger s'impose, sauf s'il s'avère qu'il est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne sont pas conformes à la réalité. La circonstance qu'il y ait eu fraude en recourant à une gestation pour autrui (GPA) importe peu. Dès lors, la transcription de l'acte de naissance n'est pas contestable lorsque le père indiqué est bien le père biologique, de même que la

mère indiquée est bien la mère biologique et porteuse.

En revanche, cet arrêt n'apporte pas de solution à l'hypothèse bien plus fréquente des actes où deux parents sont indiqués, alors que seul le père est le père biologique, la mère étant souvent la mère d'intention et non la mère biologique. Faut-il dans cette hypothèse accepter une transcription seulement partielle ? Faut-il refuser la transcription ? Faut-il transcrire sauf contestation ou opposition ? La question de la transcription des actes d'états civils d'enfants nés d'un processus de gestation pour autrui n'est donc pas close. Mais, d'autres procédures contentieuses viendront sans doute apporter des solutions.



Eco portique/CC BY-SA 4.0/ Egv425re

Affaire des éco-portiques

L'Agent judiciaire de l'État a été saisi par le ministère de l'écologie aux fins de constitution de partie civile dès la fin de l'année 2013, dans plusieurs dossiers de destructions de portiques écotaxes commis en Bretagne, installés par la société ECOMOUV' dans le cadre d'un contrat de partenariat avec l'État.

Ces affaires ont toutes été jugées en première instance et connu des réponses variées :

- * dans deux dossiers (Vannes et Saint-Brieuc), la constitution de partie civile de l'État a été déclarée recevable et les tribunaux ont sursis à statuer sur les intérêts civils. Les prévenus ayant interjeté appel de ces jugements, l'examen

des affaires sur l'action civile est renvoyé dans l'attente des arrêts d'appel ;

- * dans le dossier jugé par le tribunal correctionnel de Rennes, l'Agent judiciaire de l'État a été déclaré recevable mais a été débouté en ses demandes, au motif que les documents communiqués par l'État démontraient une incertitude sur la propriété du portique incendié ;
- * dans le dossier jugé par le tribunal correctionnel de Brest, l'Agent judiciaire de l'État, qui avait sollicité le sursis à statuer, a été déclaré irrecevable.



Tempête Xynthia à La Rochelle
Dégâts à la Plage de la Concurrence

Tempête Xynthia

L'Agent judiciaire de l'État a été cité devant le tribunal correctionnel des Sables d'Olonne comme civilement responsable d'un directeur départemental des territoires et de la mer de Vendée poursuivi, pour avoir commis avec sept autres prévenus un certain nombre de fautes caractérisées et délibérées, des chefs d'homicides involontaires et de mise en danger des habitants de la Faute-sur-Mer, lors de la tempête Xynthia.

Par jugement du 12 décembre 2014, le tribunal correctionnel a, sur le plan pénal, relaxé le fonctionnaire du chef d'homicide involontaire, estimant qu'il n'avait commis qu'une faute simple non susceptible d'engager sa responsabilité pénale. En l'absence d'appel du procureur de la République, la relaxe est devenue définitive.

Le tribunal n'ayant cependant ni statué sur l'exception d'incompétence soulevée par l'Agent judiciaire de l'État au profit des juridictions administratives, ni sur le déclinatoire de compétence déposé par le Préfet de Vendée, appel a été interjeté sur les dispositions civiles du jugement.

Le procès en appel devant la Cour d'appel de Poitiers s'est déroulé du 5 novembre au 2 décembre 2015. Par arrêt du 19 novembre 2015, la Cour d'appel de Poitiers a fait droit au déclinatoire de compétence déposé par le Préfet de Vendée en appel et s'est déclaré incompétente au profit de la juridiction administrative pour statuer sur les demandes des parties civiles. L'Agent judiciaire de l'État est venu au soutien du déclinatoire.

Arrêt du tribunal des conflits sur les accidents de service

La loi n° 57-1424 du 31 décembre 1957 donne compétence aux tribunaux de l'ordre judiciaire pour statuer sur toute action en responsabilité tendant à la réparation des dommages de toute nature causés par un véhicule quelconque.

Or, dans une décision en date du 8 juin 2009 (Consorts Royer C/ commune du Cagnet), le tribunal des conflits a affirmé la compétence de la juridiction administrative lorsqu'un agent public titulaire, victime d'un accident de service du fait d'un autre agent, exerce une action en réparation contre la collectivité publique qui l'emploie, « alors même que l'accident a été causé par un véhicule ».

Cette jurisprudence, contestée par une partie des juridictions judiciaires, qui semblait mettre en cause le bloc de compétence judiciaire en matière d'accident de véhicule, a été précisée le 16 novembre 2015, dans le sens soutenu par la DAJ. Dans cette décision,

le tribunal des conflits énonce que la juridiction judiciaire reste compétente lorsque l'agent public « entend agir contre l'auteur de l'accident de la circulation sur le fondement de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1957, et former une action en responsabilité contre la personne publique substituée à son agent ».

Cette décision pose donc le principe d'une alternative en fonction du fondement juridique exercé : soit l'agent public, victime d'un accident de service, intente une action en réparation contre la collectivité publique qui l'emploie et cette action relève alors de la compétence des juridictions administratives, « alors même que l'accident a été causé par un véhicule » ; soit il opte pour la voie judiciaire en invoquant explicitement la loi du 31 décembre 1957 à l'appui de sa demande.

CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS

Droit bancaire et droit monétaire : recours pour excès de pouvoir de l'association française des usagers des banques (AFUB)

La DAJ a été chargée d'assurer la défense des intérêts de l'État dans trois contentieux portés devant le Conseil d'État par l'AFUB, qui conteste trois décrets intervenus récemment dans le domaine bancaire et monétaire :

- * le décret n° 2014-544 du 26 mai 2014 relatif aux prêts libellés en devises étrangères à l'UE qui a été pris pour l'application de l'article L. 312-3-1 du code de la consommation, lequel ne permet la souscription par un particulier d'un prêt dans une devise étrangère à l'Union européenne que si l'intéressé perçoit

principalement ses revenus ou détient un patrimoine dans cette devise. Le décret est contesté notamment au motif qu'il fixerait des seuils plus restrictifs que ce que la loi prévoit, à savoir la perception d'au moins 50 % des revenus dans la devise étrangère ou la détention d'un capital dans cette devise représentant au moins 20 % du montant du prêt envisagé.

- * [le décret n° 2014-738 du 30 juin 2014 relatif à l'offre spécifique de nature à limiter les frais en cas d'incident](#) qui a été pris pour l'application de [l'article L. 312-1-3 du code monétaire et financier](#), lequel plafonne les commissions de fonctionnement des comptes bancaires par mois et par opération pour tous les clients mais prévoit un plafond spécifique pour les clients bénéficiaires des services bancaires de base ou en situation de fragilité financière souscrivant à une offre spécifique de nature à limiter les frais en cas d'incident de paiements. Les établissements ont l'obligation de proposer cette offre aux personnes en situation de fragilité financière. Le décret est attaqué sur ses deux points principaux, à savoir la définition des critères de détection des populations en situation de fragilité financière par les établissements de crédit et le contenu minimal de l'offre spécifique.
- * [le décret n° 2015-741 du 24 juin 2015](#) qui a été pris pour l'application de [l'article L. 112-6 du code monétaire et financier](#) relatif à l'interdiction du paiement en espèces de certaines créances. Entré en vigueur le 1^{er} septembre 2015, il abaisse à 1 000 € le seuil de paiement en espèces pour les résidents français auparavant fixé à 3 000 €. Cette restriction aux paye-

ments en espèce est motivée par le renforcement de la lutte contre le financement du terrorisme. L'AFUB en conteste le bien-fondé au motif notamment qu'il porterait une atteinte disproportionnée au principe de la liberté contractuelle.

QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ

Contestation de la constitutionnalité des mesures de gel d'avoirs

À l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un arrêté portant gel de ses avoirs financiers en raison de sa participation active à des activités de nature terroriste, un requérant a présenté une question prioritaire de constitutionnalité portant sur [les articles L. 562-1 et L. 562-2 du code monétaire et financier](#). Le tribunal administratif de Paris a transmis cette QPC au Conseil d'État, qui l'a adressée au Conseil constitutionnel, par [une décision en date du 9 décembre 2015](#), au motif que le moyen tiré de ce que ces dispositions portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au libre exercice du droit de propriété, soulève une question présentant un caractère sérieux.

La DAJ a instruit cette question avec les services concernés par ce sujet, tant à la DGTrésor qu'au ministère de l'intérieur, et a adressé au SGG des observations en réponse aux moyens soulevés par le requérant.

CONTENTIEUX EUROPÉENS

Contentieux aides d'État (Société SCOR c/ la caisse centrale de réassurance)

La DAJ a continué d'assister la DG Trésor dans le dossier SCOR – CCR suivi depuis fin 2012. La société SCOR a saisi les juridictions françaises et la Commission européenne du régime français de réassurance en matière de catastrophes naturelles. Elle considère que la garantie octroyée par l'État à la CCR, afin que celle-ci réassure les sociétés d'assurance qui en font la demande, serait notamment contraire au droit européen des aides d'État.

Le rapporteur public du tribunal administratif de Paris a considéré que les éléments de qualification d'aides d'État semblaient, sous réserve d'un examen de la jurisprudence *Altmark* (aff. C-280/00), réunis. Il a donc invité le Tribunal à ordonner à l'État la transmission de la convention le liant à la CCR. En juillet 2015, le tribunal a suivi son rapporteur public en décidant par un jugement avant-dire droit d'ordonner la transmission sous un mois des informations relatives au seuil de déclenchement de la garantie de l'État et sur le montant de la rémunération de la garantie.

À la suite de cet échange, de nouveaux mémoires ont été produits par la société SCOR et la DG Trésor avec l'appui de la DAJ. Le jugement du tribunal restait en attente en 2015.

Contentieux relatif à la contribution au service public de l'électricité

La DAJ a également participé à la défense de l'État devant le juge national, dans le conten-

tieux relatif à la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Instituée par [l'article 37 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003, modifiant l'article 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, la CSPE](#), qui est un impôt ayant pour assiette la consommation d'électricité en kWh des consommateurs finals installés sur le territoire national, a pour objet principal de compenser les charges de service public de l'électricité supportées par les opérateurs historiques (EDF pour l'essentiel).

Parmi les questions soulevées, le ministre s'est prononcé sur la question de l'existence d'un lien d'affectation contraignant entre le régime d'aide constitué par les tarifs réglementés de la production d'électricité ENR et la CSPE. Cette question est au cœur d'un contentieux de série introduit devant les juridictions administratives par des consommateurs finals non domestiques qui demandent la décharge de la contribution qu'ils ont acquittée entre 2005 et 2009.

Dans le cadre du contentieux Praxair pendant devant la cour administrative d'appel de Paris, cette dernière a décidé de transmettre une demande d'avis contentieux au Conseil d'État, qui a considéré, dans son [avis n° 3888853 du 22 juillet 2015](#), que le produit de la CSPE n'influence pas directement l'importance des aides en cause, qui ne sont pas accordées dans la limite des recettes escomptées de cette contribution. Dès lors, cette contribution ne peut être regardée comme faisant partie intégrante de ces aides.

Cette position selon laquelle la CSPE ne constitue pas un élément de l'aide eu égard à l'absence de lien contraignant entre l'aide

et cette taxe trouve un fondement dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) au terme de laquelle l'annulation d'une aide d'État n'entraîne pas l'annulation de l'impôt qui la finance lorsqu'il n'existe pas de lien d'affectation contraignant entre l'impôt et l'aide, c'est-à-dire lorsque le produit de la taxe n'influence pas directement le montant de l'aide (CJUE, 13 janvier 2005, « *Streekgewest Westelijk Noord-Brabant* », aff 174/02).

Coordination du contentieux CEDH intéressant les ministères économiques et financiers

La DAJ assure le suivi et la coordination en matière de contentieux CEDH intéressant les ministères économiques et financiers.

Quatre contentieux ont été clos durant l'année (une requête déclarée irrecevable le 3 mars 2015 pour la restitution d'une taxe versée : une décision de radiation prononcée le 14 avril 2015 dans le cadre des visites et saisies en matière de vérification de comptabilité ; un arrêt de violation des [articles 6 §1 \(droit à un procès équitable\) et 8 de la Convention \(droit au respect de la vie privée, du domicile et des correspondances\)](#), en date du 2 avril 2015 et relatif à l'effectivité des voies de recours ouvertes contre le déroulement des opérations de visites et saisies ; une décision de non violation de [l'article 1 du protocole 1 \(droit de propriété\)](#) relative à la rétroactivité de la Convention fiscale franco-monégasque.

Deux contentieux débutés en 2014 sont toujours en cours en 2015, l'un invoquant la violation de [l'article 6 §1 de la Convention](#) relatif à l'effectivité des voies de recours ouvertes contre la décision prescrivant et autorisant les visites et saisies réglementées

par [l'article L.450-4 du code de commerce](#) ; l'autre invoquant la violation de [l'article 7 de la Convention](#) (pas de peine sans loi) relatif à la méconnaissance du principe de rétroactivité « in mitius » pour la déchéance du régime de faveur accordé à une société marchande de biens.

Enfin, la direction des affaires juridiques a eu à connaître de deux nouveaux contentieux au cours de l'année. Le premier invoquait la violation des [articles 6 §1 et 8 de la Convention](#) dans le cadre de l'effectivité des voies de recours ouvertes contre le déroulement des opérations de visites et saisies de l'Autorité de la concurrence sur le fondement de [l'article L. 450-4 du code de commerce](#) ; le second était relatif à la violation du principe « non bis in idem » ([article 4 du Protocole n° 7](#)), résultant d'un cumul de sanctions financière (prononcée par l'AMF) et pénale.

UNE DIRECTION EN MOUVEMENT

8. UNE DIRECTION OUVERTE SUR L'EXTÉRIEUR

*Publications et politique
de communication*

MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE COMMUNICATION 2015

Une évolution importante est intervenue en 2015 avec le basculement en format électronique, gratuit et dématérialisé des deux vade-mecum de la direction, celui sur les marchés publics et celui sur les aides d'État.

Les utilisateurs y ont désormais accès librement et gratuitement sur le site internet du ministère. Ces services dématérialisés sont assortis de fonctionnalités de lecture et de recherche et sont disponibles dans les formats HTML, EPub et PDF, et désormais consultables sur ordinateur, tablette et téléphone mobile :

- * [Vade-mecum des marchés publics – 2^e Edition](#)

- * [Guide pour les acheteurs publics sur la « Simplification des marchés publics » – Ed.2015](#)
- * [Vade-mecum des aides d'État – 7^e Édition](#)

LES PAGES INTERNET GÉRÉES PAR LA DAJ

Au sein du portail de l'Economie et des Finances -<http://www.economie.gouv.fr/daj>, la direction des affaires juridiques met à la disposition des internautes des informations portant sur :

- * Ses missions
- * Les marchés publics,
- * L'Agent Judiciaire de l'État,
- * Les Fonds de dotation,
- * Les Groupements d'intérêt public (GIP),
- * Ses publications

↳ <http://www.economie.gouv.fr/daj>

Page « Marchés publics »

L'activité de la DAJ a été particulièrement importante en 2015 en termes de réforme du droit des marchés publics et des concessions. Les pages « Marchés publics » du site,

consultées près de 2,3 millions de fois en 2015, en ont rendu compte à de multiples reprises. Plusieurs consultations publiques ont ainsi émaillé cette année de transposition de trois directives européennes. Les multiples contributions reçues et leur pertinence ont démontré tout le bénéfice de la participation des acteurs de la commande publique à la conception des textes qui leur seront applicables. Le principe d'une synthèse systématique de ces contributions a été mise en place pour la première fois et sera poursuivie.

La DAJ a par ailleurs enrichi les pages de conseil aux acheteurs en introduisant de nouvelles fiches, attendues, et qui seront actualisées dès que les textes évolueront.

LETTRE DE LA DAJ

La Lettre de la DAJ est une lettre électronique d'information juridique bimensuelle à

laquelle il est possible de s'abonner gratuitement. Fruit d'une veille continue et d'un travail collaboratif au sein de la DAJ, cette lettre est composée de 7 rubriques (institutions, juridictions, commande publique, finances publiques, marchés, entreprises, questions sociales) et se présente sous forme d'articles offrant à ses lecteurs une analyse synthétique de l'actualité juridique dans les domaines économique et financier, tout en donnant la parole dans son éditorial à des personnalités du monde économique et juridique.

Dépassant en 2015 les 10 700 abonnés, la Lettre de la DAJ a fêté le 17 décembre 2015 son 200^e numéro. À cette occasion, une enquête de lectorat a été lancée, afin de vérifier si la Lettre était utile à ses lecteurs et si elle devait être perfectionnée dans son format ou son contenu. Les résultats de cette enquête seront communiqués au cours du premier semestre 2016.

Depuis juin 2014, la Lettre propose une page dédiée au droit de la commande publique qui a vocation à relayer les évolutions du droit de la commande publique, notamment dans le cadre de la transposition des nouvelles directives européennes. Elle retrace, à l'attention des professionnels de l'achat public, l'actualité législative, réglementaire, jurisprudentielle et doctrinale dans ce domaine. Depuis sa mise en ligne, l'augmentation du nombre de consultations de la page « commande publique » témoigne d'un succès certain et de l'utilité de celle-ci pour ses lecteurs.

La Lettre de la DAJ est disponible sur le site Internet de la direction, à la rubrique Publications : <http://www.economie.gouv.fr/daj/lettre-direction-des-affaires-juridiques>



Un travail en réseaux
**CONVENTIONS DE
 SERVICE SIGNÉES
 ENTRE LA DAJ
 ET SES CLIENTS**

Depuis plusieurs années, la DAJ s'est engagée dans une démarche de contractualisation de ses relations avec ses commanditaires. Initiée avec l'IGF et le CGEFI, cette démarche est désormais mise en œuvre avec la plupart des directions ou services « clients » de la DAJ. C'est ainsi que la DAJ a signé une première convention de service avec la direction générale des entreprises (DGE) en juillet 2015, définissant la façon dont s'ordonnent les modalités de travail en matière de consultations juridiques, de contentieux et de coordination juridique. La convention de service entre la DAJ et la cellule d'information juridique des acheteurs publics (CIJAP) a été renouvelée pour une durée de 2 ans. Les conventions passées respectivement avec France Domaine, l'APE, l'Agence France Trésor et la DG Trésor sont en cours de renouvellement.

**LES DEUX RÉUNIONS
 ANNUELLES DES
 CORRESPONDANTS
 MINISTÉRIELS DE L'AJE**

La sous-direction du droit privé et du droit pénal a convié, comme chaque année, les correspondants ministériels de l'AJE à deux réunions qui se sont tenues les 3 juillet et 9 décembre 2015. Elles ont permis d'évoquer, avec les interlocuteurs d'autres directions de Bercy ou d'autres ministères, les sujets

d'actualité propres aux contentieux traités par l'AJE.

La réunion a été ouverte par un panorama de jurisprudence assuré par chacun des trois bureaux de la sous-direction et pouvant intéresser les différents ministères concernés.

En juillet, un point a été fait sur les dernières évolutions de la protection fonctionnelle des agents publics, sur les contentieux relatifs aux dysfonctionnements du service public de la justice du fait de délais déraisonnables devant certains conseils de prud'hommes ou [sur la circulaire du Premier ministre du 16 février 2015 relative à la mutualisation et à l'optimisation de la gestion du parc automobile de l'État et de ses opérateurs](#).

En décembre, l'ordre du jour portait sur les évolutions jurisprudentielles de la pension temporaire d'orphelin pouvant être sollicitée comme une créance de l'État à la suite de faits dommageables causés à des fonctionnaires et imputables à des tiers.

La longue évolution ayant abouti à la reconnaissance d'un préjudice moral de l'État a également été évoquée.

Enfin, a été exposée [la décision du tribunal des conflits du 16 novembre 2015](#) selon laquelle un agent public victime d'un accident de service causé par un autre agent public bénéficie d'une alternative et peut exercer son action devant le juge administratif contre la collectivité publique qui emploie l'agent responsable ou devant le juge judiciaire contre l'agent ou son administration substituée à lui.

Ces réunions sont également l'occasion d'un échange informel sur les contentieux et plus généralement, sur les relations que de la DAJ avec ses partenaires.

LES CHANTIERS DE MUTUALISATION DE LA FONCTION JURIDIQUE AU SEIN DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Passation des marchés de prestations juridiques

Inspirée sur ce point par le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) sur la mutualisation des fonctions support, [l'instruction ministérielle du 29 octobre 2013 relative la mutualisation des fonctions supports](#) confiait à la DAJ le monopole de la passation des marchés de prestations juridiques.

Suivant la méthode préparatoire au projet de schéma directeur des fonctions support transmis début août 2014 aux Ministres par le Secrétaire général des ministères économiques et financiers, cette mesure a fait l'objet d'échanges techniques avec les directions des ministères économiques et financiers, dans le cadre de réunions organisées par la DAJ.

Le nouveau rôle dévolu à la DAJ ne devrait pas se traduire par un transfert de compétence quant à l'appréciation ultime de la pertinence du recours à un conseil. Il importe en effet de concilier l'impératif de mutualisation des achats de prestations juridiques avec le nécessaire maintien d'une souplesse d'emploi de ces prestations pour les directions : qu'il s'agisse de conseil ou de représentation sur des contentieux pointus, les prestations sont souvent liées de façon étroite à la conduite des politiques publiques du ressort de chaque direction. Le rôle propre de la DAJ serait de faire vivre, y compris

dans ses aspects de gestion administrative, un schéma contractuel juridiquement solide, adapté à des besoins avérés et financièrement pertinent.

La réflexion sur ce projet s'est poursuivie en 2015, impliquant la définition des besoins et l'élaboration d'un schéma contractuel susceptible de déboucher sur une procédure de mise en concurrence.

Organisation de la fonction juridique

Egalement inscrite dans le schéma directeur des fonctions supports des ministères économiques et financiers, cette mesure a d'abord fait l'objet d'échanges techniques avec les directions concernées au cours de l'année 2014.

Si la forte décentralisation de la fonction juridique, tant pour le traitement des grands dossiers contentieux que pour la production normative, n'est pas sans limites du point de vue du pilotage ministériel, il n'est apparu ni réaliste ni opportun de rechercher une centralisation accrue de la fonction juridique par une réforme des structures elles-mêmes.

En revanche, il est possible de gagner en efficacité par une coordination accrue de la fonction juridique entre directions et services, notamment par la mise en place d'outils de travail collaboratifs entre services juridiques, à la faveur en particulier de l'évolution des systèmes d'information. Des voies de progrès sont ainsi possibles, telles l'élaboration d'un tableau mutualisé de suivi des contentieux signalés, la mise au point d'une cartographie du traitement des recours pré-contentieux et contentieux, et des actions de formations et de sensibilisation partagées.

En lien avec le Secrétaire général des ministères économiques et financiers, la DAJ

a élaboré, en 2015, un « guide de la coordination de l'activité normative et contentieuse des ministères économiques et financiers », rassemblant des fiches de procédure qui présentent les différentes étapes procédurales du pilotage des textes normatifs (décrets d'application des lois, textes de transposition des directives) et du suivi des contentieux signalés de nos ministères, des questions prioritaires de constitutionnalité et des recours contre les décrets de Bercy. Le guide rappelle également la procédure de demande d'avis au Conseil d'État, ainsi que des conseils pratiques à l'intention des bureaux rédacteurs de textes. Le document de travail interne aux ministères vient en complément du « guide de légistique » consultable sur le portail de la qualité et de la simplification du droit. Il est accessible à tous les agents du ministère sur Alizé à l'adresse ci-dessous. Diffusé par voie électronique, il aura vocation à être actualisé autant que nécessaire.

Le volet relatif au partage d'informations et à l'animation d'une « communauté des juristes au sein de Bercy » s'est matérialisé par la création des « Rencontres juridiques » sous forme de conférences d'actualité organisées en coopération avec l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE). L'objectif de ces conférences d'actualité, d'intérêt commun à toutes les directions des ministères économiques et financiers, est de permettre de suivre les grandes évolutions législatives ou jurisprudentielles en cours, de mesurer leurs impacts sur les métiers des ministères économiques et financiers, d'identifier les enjeux stratégiques et de bénéficier du regard d'intervenants de référence.

La première conférence des Rencontres juridiques s'est tenue le 9 février 2016, consacrée à l'étude annuelle du Conseil

d'État sur l'action économique des personnes publiques et au guide pratique qui lui est associé.

↳ <http://extraqual.pm.ader.gouv.fr/legistique/index.html>

↳ http://intradaj.monportail.alize/files/live/sites/intradaj/files/contributed/Intradaj/publications/fascicule-coordination/fasc-coordination-activite-normative-contentieuse-minefi_web.pdf

9. UNE DIRECTION INNOVANTE ET COLLABORATIVE

LES FORMATIONS : ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DES TALENTS

Afin de permettre aux agents d'exercer leurs fonctions dans les meilleures conditions et d'assurer des prestations juridiques de qualité, la formation continue constitue une priorité pour la direction. Elle vise à favoriser le développement professionnel des agents, leur mobilité et la réalisation de leurs aspirations grâce au développement de leurs compétences.

La stratégie de la direction répond aux priorités interministérielles et à celles de la direction des ressources humaines du secrétariat général des ministères économiques et financiers. Elle est actualisée chaque année et établie en concertation avec les agents et leurs managers. Le nombre de jours de formations suivies est élevé (648 jours en 2015 soit une moyenne de 3,5 jours par agent).

À l'instar des plans de formation des années précédentes, les formations juridiques constituent en 2015 l'essentiel de l'effort de formation (57 %) et ont pour objectif de favoriser la professionnalisation des juristes. Dans ce domaine, outre les formations du catalogue de l'IGPDE, la direction organise des formations spécifiques qui permettent de répondre aux besoins particuliers formulés par les bureaux. Ainsi en 2015, la direction a organisé, en lien avec l'IGPDE, 10 formations spécifiques portant notamment sur l'expertise médicale dans le domaine de la réparation du préjudice corporel, la légistique, la jurisprudence du droit de l'Union, le droit des données. Ces formations, assurées par des spécialistes de haut niveau, permettent aux juristes de la direction de s'adapter à des matières juridiques complexes et en constante évolution.

Le restant des formations vise au perfectionnement en différents domaines (RH, Informatique, Documentation) et à l'accompagnement des agents dans la construction de leur parcours professionnel. Parmi ces formations, la direction attache une importance particulière à la formation de ses cadres, qui suivent tous, lors de leur prise de fonctions, d'un parcours de formation au management.

LA DIVERSITÉ DES RESSOURCES HUMAINES

La DAJ intervient dans toutes les branches du droit afin d'apporter un conseil juridique opérationnel dans des situations très diversifiées. À cette fin, elle fait appel à des agents d'origines diverses (agents des trois fonctions publiques, magistrats de l'ordre admi-

nistratif et judiciaire, agents contractuels, élèves avocats, stagiaires...).

Afin de valoriser cette diversité, la direction favorise l'intégration de tous les agents afin de promouvoir la synergie entre les cultures professionnelles et permettre la meilleure collaboration professionnelle possible. Il s'agit aussi de veiller à la qualité de vie au travail.

Les nouveaux arrivants suivent un parcours d'accueil qui comprend le premier jour, un temps d'accueil par le pôle ressources humaines (présentation des services dont ils auront besoin, remise d'un livret d'accueil). Quelques jours après l'arrivée, un entretien avec le directeur et la cheffe de service. Dans les mois qui suivent, une journée d'accueil comprenant un temps d'échange avec le directeur et la cheffe de service, un petit-déjeuner, une présentation des ministères économiques et financiers, une présentation de chacune des sous-directions et une présentation de la politique relative à la diversité. Enfin, un entretien à quatre mois permettant de faire un bilan des conditions de l'intégration.

Par ailleurs, la promotion de l'égalité professionnelle est partie intégrante de sa politique de ressources humaines : 64 % de l'effectif global est féminin, près d'un cadre sur deux est une femme.

Mais surtout, l'égalité professionnelle est une préoccupation quotidienne à la DAJ, en particulier par l'attention portée à l'aménagement du temps de travail des femmes (ou des hommes) qui le demandent et la définition des règles internes permettant de concilier travail et vie personnelle. Le travail collectif sur l'organisation du service est et restera la clé de la conciliation entre les exigences de nos missions et cette recherche d'égalité.

DES OUTILS AU SERVICE DE L'AMÉLIORATION CONTINUE ET DU PILOTAGE DES ACTIVITÉS

Par un recrutement de juristes souvent confirmés, la DAJ se donne les moyens de son ambition d'excellence pour l'accomplissement de ses missions.

Pour optimiser l'efficacité de ces compétences métier, afin de rendre au mieux le service attendu d'elle, la direction a aussi développé depuis plusieurs années des méthodes d'organisation et des outils d'évaluation rigoureux et exigeants.

Des outils d'analyse de l'activité pour mieux la piloter et en améliorer la performance

L'importance croissante de la dimension juridique de nombre de projets confère à la fonction d'expertise juridique un rôle crucial. Elle est confrontée à une exigence accrue, sur les plans tant quantitatifs que qualitatifs.

Ainsi, il a fallu concilier en quelques années le doublement du nombre de consultations juridiques, qui représentent aujourd'hui 40 % de l'activité, à rendre dans des délais de plus en plus exigeants, avec une baisse de 14 % des effectifs.

Pour faire mieux avec moins, la DAJ s'est analysée pour mieux se connaître.

La mise en place d'indicateurs mensuels d'analyse de l'activité (nombre de consultations, délais de réponse, satisfaction du demandeur), la fixation d'une échéance « client » négociée et la mesure de son respect, ont doté les décideurs de données

objectives de connaissance de l'activité et de son niveau de performance.

Le délai moyen de réponse est aujourd'hui de 24 jours, et le taux de satisfaction des commanditaires de 94 %.

Plus largement, l'ensemble des domaines d'intervention de la DAJ est analysé chaque année pour mesurer la charge représentée par chacun et, dans un contexte de moyens contraints, s'interroger sur l'opportunité d'ajustements à opérer dans les missions, à la lumière du rapport entre le service attendu, le service rendu et les efforts engagés.

Des dispositifs de formalisation et de cadrage pour réduire les risques et s'améliorer en continu, au bénéfice du service et de la satisfaction de ses clients

Réduire les risques d'erreurs, faire bien du premier coup, est une réponse à l'exigence légitime de la qualité du service attendue par nos commanditaires, sous la contrainte de moyens au mieux maintenus.

De nombreux cadres (guides de bonne pratique, charte des valeurs de la DAJ, lignes directrices de l'Agent Judiciaire de l'État) ont été définis pour homogénéiser et optimiser les pratiques.

Dans le même esprit, le développement depuis 2010 de la politique qualité pour les activités de l'Agent Judiciaire de l'État et des fonctions support de la DAJ, qui a abouti à leur certification ISO9001 en 2012, renouvelée en 2015, s'est traduit par la rédaction d'une vingtaine de procédures, de plus de 200 courriers et documents modèles, et d'outils de suivi et de pilotage renforcés de l'activité de l'AJE et des prestations de ses fournisseurs (indicateurs, évaluation des avocats,

encadrement des désignations d'avocats, etc.). Outre la diminution du risque d'erreur, un gain significatif en temps et en autonomie a été ressenti, en particulier chez les nouveaux agents, unanimes à saluer l'aide trouvée lors de la prise de poste.

Une politique qualité est tournée vers les bénéficiaires, c'est tout l'enjeu des engagements de service pris par l'AJE en 2014, auprès de ses correspondants ministériels. Ils feront l'objet d'une évaluation début 2016. L'engagement « clients » de la DAJ est également le sens des conventions de service signées avec 14 directions ou services des ministères, pour travailler ensemble efficacement, sur la base de règles définies en amont.

LA GESTION ET LA MAÎTRISE DES RISQUES : UNE GOUVERNANCE OUVERTE ET VOLONTARISTE DE LA DAJ

La DAJ a intégré les dispositifs ministériels de gestion des risques et de contrôle interne dès l'automne 2010. La typologie générale de

ces risques est large, et ils surviennent dans des domaines très diversifiés. Ils peuvent être regroupés en trois types principaux : les risques majeurs (naturels, sanitaires, technologiques) et de défense-sécurité, les risques du travail (professionnels, psychosociaux), les risques métiers (spécifiques ou partagés par plusieurs directions).

Il convient de souligner qu'en raison de ses activités et de son environnement de travail, les risques et leurs enjeux à la DAJ sont globalement faibles, tant en nature qu'en volume, proportionnellement à ceux des grandes directions de Bercy.

Toutes les entités de la DAJ sont potentiellement concernées, notamment la sous-direction du droit privé et du droit pénal ainsi que le département des ressources, avec la démarche qualité-certification de la direction.

En 2015, pour les grands types de risques, l'activité de la direction a porté sur les actions suivantes :

- * risques majeurs : désignation de responsables directionnels et définition d'un plan d'action 2015-2016, qui s'insérera dans les prochains travaux animés par le secrétariat général des ministères, pour répondre aux recommandations de l'audit ministériel en 2014 sur la continuité d'activité en situation dégradée ;

Quel que soit le type de risque envisagé, les principes de leur gestion (maîtrise) sont les mêmes. Il s'agit d'abord d'identifier les facteurs de risques consubstantiels à une situation/menace et leurs effets, en quantifiant leur criticité. Ce qui permet ensuite le déploiement de méthodes et d'outils pour gérer ces risques, par exemple une cartographie hiérarchisée avec des veilles ciblées et des actions correctives pour chaque risque. Enfin, un suivi interne de l'effet des mesures prises doit être assuré. Au niveau ministériel, le dispositif d'audit interne permet d'évaluer l'efficacité et la pertinence du contrôle interne mis en place.

- * risques du travail : mise à jour du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) et de son programme annuel de prévention (PAP) 2015, avec la collaboration des représentants syndicaux de la direction, suivi et bilan des mesures inscrites au PAP 2014 ;
- * risques métiers :
 - *cœur de métier juridique* : participation de la direction, représentée par la cheffe de service, au comité ministériel des risques (trois réunions en 2015) ; actualisation de la cartographie ministérielle et des fiches descriptives des risques métier ; définition des risques métiers majeurs de la DAJ,
 - *métier financier* : actualisation bimensuelle des documents du contrôle interne comptable ; contribution à l'audit ministériel sur la qualité de chaîne de la dépense dans Chorus dont les recommandations seront connues en 2016 ; définition d'un plan d'action appliqué à la gestion de l'inventaire 2015 des provisions pour litiges dans les contentieux AJE et administratifs, à la suite de l'audit ministériel fin 2014.

SILLAGE : OPTIMISER LES OUTILS ET LES TECHNIQUES

L'ambition de la DAJ est de passer d'une application de gestion électronique de documents (ADAJ) utilisée principalement comme base documentaire à un système d'information de gestion des processus métiers, intégrant les dossiers dès le fait générateur (demande de consultation juridique, acte d'huissier introductif d'instance ou avis d'audience pour les

contentieux) et permettant le pilotage de ces processus. La nouvelle application, nommée SILLAGE, sera mise en place fin 2016 et doit favoriser la culture du service fait (suivi des productions de la DAJ jusqu'à la réception par le destinataire) et contribuer à développer la transparence, l'homogénéité des processus et la coopération entre les services au sein de la direction. Elle s'accompagne d'une dématérialisation qui doit décharger les équipes de la DAJ, à tous niveaux hiérarchiques, de manipulations diverses et de saisies redondantes pour leur permettre de se concentrer autant que possible sur leur cœur de métier.

Pour 2017, la DAJ se donne l'objectif de disposer d'un outil de gestion qui permette :

- * La gestion de la mémoire de la direction :
 - « Mémoire vive » : suivi de notes, de fiches et de courriers génériques au cours de chacune des étapes du processus de production ;
 - « Mémoire morte » : recherche facile de précédents à l'aide d'un moteur de recherche qui devra notamment comporter une option de recherche simple et une option de recherche experte.
- * Le pilotage de l'activité :
 - Pilotage de l'activité personnelle : visualisation immédiate des dossiers affectés à l'utilisateur et de leur état d'avancement. À ce titre, l'application disposera d'un système d'alerte automatique et paramétrable ;
 - Pilotage managérial et contrôle de gestion : production de tableaux de bord et de pilotage, et d'éléments chiffrés pour le calcul d'indicateurs et l'analyse de l'activité.

Après publication d'un appel d'offres en février 2015 et dépouillement des offres

reçues, le marché a été notifié le 3 septembre 2015 à la société ADMINEXT, éditrice du logiciel 6Tzen.

La phase initiale du projet, qui s'est achevée fin novembre 2015, a permis en particulier au prestataire de prendre connaissance de l'organisation et des métiers de la direction et du contexte général du projet.

La phase de spécification fonctionnelle et technique de l'outil pour l'adapter, en lien étroit avec les référents métiers en particulier, aux besoins spécifiques de chaque métier a débuté le 8 décembre et devrait s'étendre jusqu'en mai 2016.

LE SÉMINAIRE ANNUEL DE LA DAJ

Réunissant l'ensemble des agents de la direction, un séminaire de direction, introduit par Laurent de Jekhowsky, secrétaire général des ministères économiques et financiers, et Jean Maïa, directeur des affaires juridiques, s'est tenu le 22 mai 2015 au centre de conférences Pierre Mendès-France de Bercy. Ce séminaire avait pour objectif de réfléchir aux métiers exercés au sein de la DAJ ainsi que la façon de les exercer. Il s'agissait d'apporter des éléments de réponse à trois questions :

- * Quelle relation la DAJ entretient-elle avec ses interlocuteurs ?
- * Comment travaille-t-on au sein de la DAJ ?
- * Quel est le rôle de la DAJ au contentieux ?

Ces différents thèmes ont été traités dans le cadre de trois groupes de travail qui ont restitué les travaux conduits en leur sein devant les cadres de la direction (le directeur, la cheffe de service, les sous-directeurs, les

chefs de bureau et leurs adjoints) le 12 mai 2015. Les trois groupes de travail ont ensuite présenté les conclusions de leurs travaux et les propositions en résultant devant l'ensemble des agents de la direction le 22 mai suivant.

À la suite de ce séminaire, le directeur a proposé de lancer, sous l'égide de la cheffe de service, quatre chantiers dès la rentrée de septembre 2015 :

Les ateliers de la DAJ : nouvel outil de communication

Depuis septembre 2015 et à un rythme mensuel, des ateliers de présentation d'une branche de la direction ou d'une problématique propre à intéresser plusieurs branches de la direction sont organisés afin de permettre à chacun des agents de la direction de mieux connaître les activités des différents services et favoriser ainsi le partage d'informations au sein de la direction.

Ces ateliers mensuels sont l'occasion d'échanger librement sur l'activité d'un bureau ou d'un service, de faire le point sur une question d'actualité d'intérêt transversal, etc...

Quatre ateliers ont eu lieu en 2015 :

- * Le 14 septembre, le bureau du droit pénal et de la protection juridique a présenté ses missions et activités ;
- * Le 5 octobre, le secteur documentation du bureau de l'informatique, de la documentation et de la communication interne s'est exprimé sur les projets en cours ;
- * Le 9 novembre, le bureau de la coordination, des relations extérieures, des études et de la légistique est intervenu ;
- * Le 7 décembre, l'animateur de la conduite du changement, chargé de mission auprès du directeur, a présenté avec

le directeur la vision cible (l'organisation future de la direction) dans le cadre du nouveau système d'information juridique, Sillage.

Consolidation de la veille juridique réalisée par les bureaux de la DAJ : Juridaj

Dans le cadre du séminaire de direction de la DAJ du 22 mai 2015, le souhait de développer la communication au sein de la direction et entre les différents bureaux a été émis afin que chaque agent puisse obtenir une connaissance plus approfondie des activités de la DAJ. Un groupe de travail a été créé dans ce cadre afin de réfléchir à la possibilité de mutualiser l'ensemble des veilles juridiques réalisées par les sous-directions, au moyen d'un bulletin juridique interne unique, diffusé à tous les agents de la DAJ.

Le premier bulletin juridique interne dénommé JURIDAJ a été diffusé à tous les agents de la DAJ en novembre 2015. Il est également mis à disposition des agents sur le site INTRADAJ. Publié deux fois par mois sur l'intranet de la DAJ, ce bulletin juridique interne mutualise et synthétise l'ensemble

des veilles réalisées par les services de la DAJ. Il est composé d'une veille juridique classique (actualités, textes, jurisprudence, doctrine) accompagnée des actualités spécifiques des bureaux (travaux sur des projets de texte, contentieux notables, guides) et de certaines consultations présentant un intérêt commun pour la direction. Outil de travail collaboratif, JURIDAJ a pour but développer la culture juridique de chacun des agents de la direction.

Elaboration d'un plan de communication pour 2016

Le plan doit être établi avec un objectif de valorisation des ressources de la direction auprès de ses partenaires extérieurs.

Elaboration d'un guide des procédures de la DAJ

L'élaboration d'un guide des procédures précisant les rôles de chacun au sein de la DAJ ainsi que les circuits de validation est souhaitée par l'ensemble des agents et constituera un des importants chantiers de 2016, notamment au regard du déploiement du nouveau système d'information Sillage.

LES CHIFFRES CLÉS DE LA DIRECTION

LES REPÈRES ET L'ACTIVITÉ EN CHIFFRES

L'expertise : pour qui, comment, combien ?

Plus de quatre consultations écrites sur cinq sont destinées aux administrations centrales des ministères économiques et financiers. ①

À Bercy, 5 destinataires se répartissent 70 % des consultations : ministres et cabinets, DGTrésor, DGE, DGFIP et direction du Budget. ②

À l'extérieur de Bercy, 86 % des consultations se sont concentrées sur 8 ministères : l'Intérieur, les services du Premier ministre, l'Ecologie, la Réforme de l'État décentralisation et fonction publique, la Justice et les Affaires sociales et la santé. ③

La performance de la DAJ en matière de consultations juridiques

La DAJ a rédigé, en 2015, 802 consultations juridiques formalisées, dans tous les domaines du droit, demandées par les administrations centrales de l'État et ses établissements, relevant tant des ministères financiers que des autres ministères.

En outre, 506 consultations supplémentaires, autres que celles relatives au conseil aux acheteurs publics (voir 1.3 *infra*) ont été réalisées, essentiellement par courriel.

10 % des consultations hors courriels ont été traitées en 5 jours maximum, et 23 % en 10 jours maximum, 91 % en moins de 45 jours.

93 % ont respecté l'échéance négociée avec le commanditaire, le taux de satisfaction globale atteignant 93 %. ④

Le conseil aux acheteurs publics

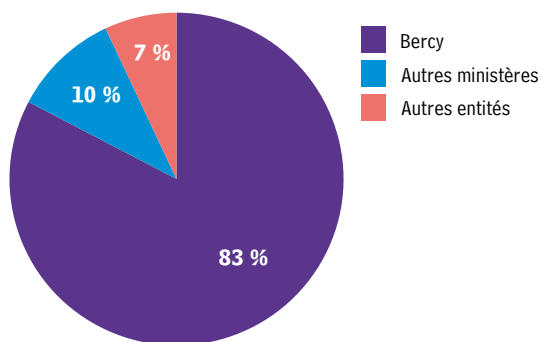
En 2015, la DAJ a assuré par courriel plus de 1 300 prestations de conseil juridique aux acheteurs publics, dans un délai moyen de 5,6 jours calendaires. La quasi-totalité (99,9 %) a été traitée en 8 jours ou moins.

La défense de l'État devant les juridictions

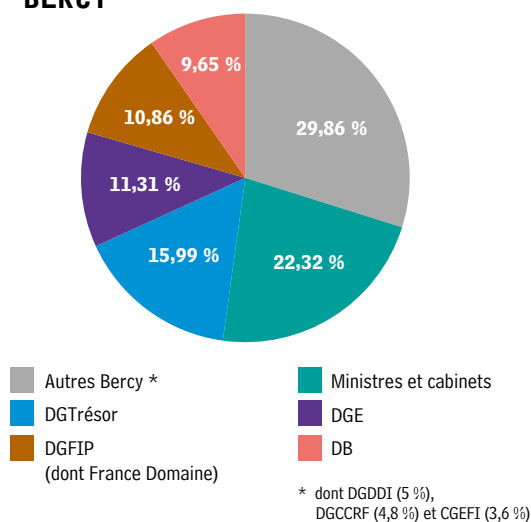
Le contentieux judiciaire

Le directeur des affaires juridiques est agent judiciaire de l'État (AJE) : il dispose à ce titre, en application de [l'article 38 de la loi du 3 avril 1955](#), d'un mandat exclusif de représentation de toutes les administrations devant les tribunaux judiciaires, dès lors qu'une créance ou une dette, étrangère à l'impôt et au domaine, fait l'objet d'un contentieux.

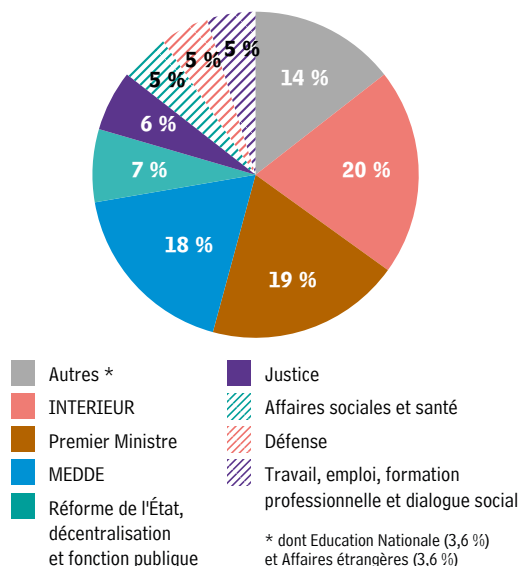
① LES BÉNÉFICIAIRES DES CONSULTATIONS JURIDIQUES : TROIS GRANDES CATÉGORIES DE CLIENTS



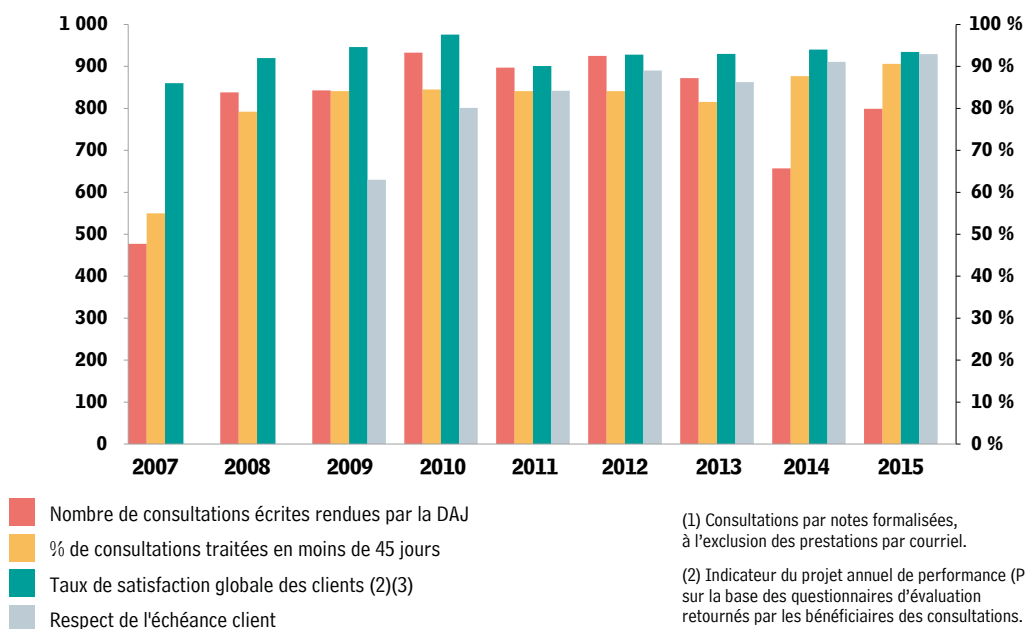
② LES « CLIENTS » DE BERCY



③ LES « CLIENTS » DES AUTRES MINISTÈRES



④ PERFORMANCE DE L'ACTIVITÉ "CONSULTATIONS JURIDIQUES" (1)



Au cours de l'année 2015, 5 500 nouveaux dossiers ont été ouverts, incluant les dossiers amiables. Au 31 décembre 2015, 8 000 dossiers étaient en cours.

En 2015, 99,3 % des services bénéficiaires des prestations de l'AJE se sont déclarés satisfaits (99,7 % en 2014). L'objectif de 90 % fixé sur cet indicateur est donc largement atteint.

Les clients de l'Agent Judiciaire de l'État en 2015

4 ministères représentent 89 % des dossiers : la Justice, l'Intérieur, la Défense et l'Education nationale/ Enseignement supérieur. ⑤ ⑥

Le contentieux administratif

La DAJ a également assuré, directement ou en soutien des directions concernées, la défense des ministères financiers devant les juridictions administratives françaises et les juridictions européennes en ce qui concerne les affaires relevant du droit économique et financier, du droit des postes et communications électroniques et du droit des marchés publics, ainsi que les contentieux relatifs aux tarifs de vente de l'énergie.

Au 31 décembre 2015, le contentieux administratif représentait un stock de 157 instances en attente de jugement, dont 123 avaient fait l'objet d'une réponse devant la juridiction. En 2015, 120 nouvelles instances ont été prises en charges et 84 mémoires ont été rédigés.

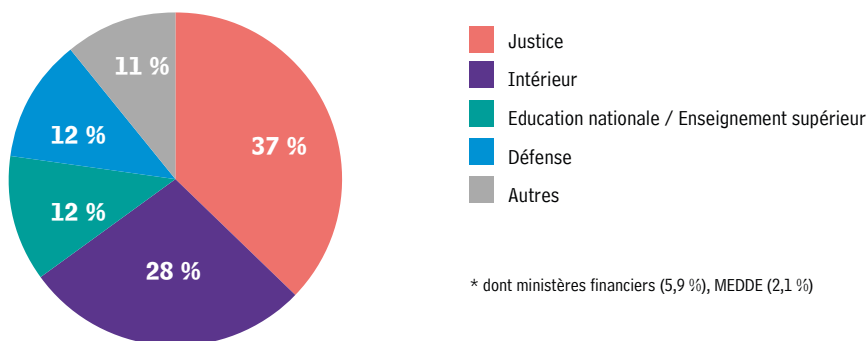
Le panorama des activités de la DAJ en termes d'effectifs et de coûts

La DAJ analyse, depuis 2011, ses activités, en termes de temps passé, voire, pour l'activité d'expertise, de temps passé et de coût complet par client.

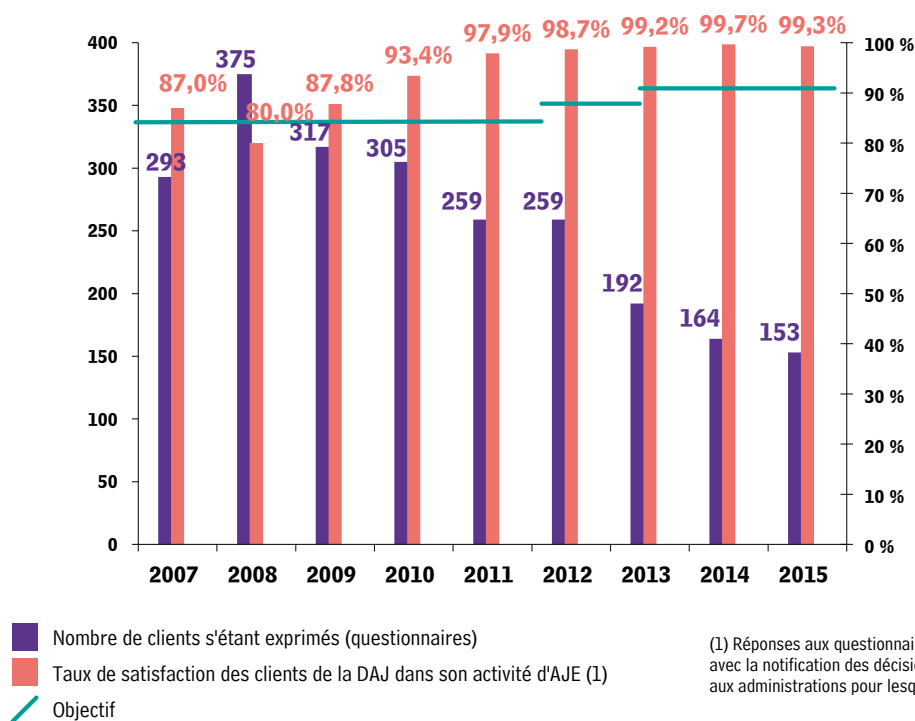
Dans le contexte budgétaire contraint qui s'impose à tous, mettre en évidence la diversité des tâches, savoir quels « clients » sont les plus demandeurs, non plus en nombre de consultations, mais en temps effectif de travail, sont plus que jamais des données objectives indispensables d'aide à la décision en matière de gestion des ressources, afin d'optimiser l'organisation interne, mais aussi de justifier, au plus près des besoins, les moyens qui nous sont affectés.

Pour des raisons d'optimisation, l'étude complète de coûts s'est concentrée sur les deux activités significatives directement liées aux commandes d'autrui (cabinets, directions, acheteurs publics) : les consultations juridiques et les conseils aux acheteurs publics. Ces deux activités représentent environ 40 % de l'activité de la DAJ, mesurée en temps passé (matérialisées par les sections hachurées sur le graphique ci-dessous).

⑤ DOSSIERS EN COURS AU 1^{ER} DÉCEMBRE 2015



⑥ LA PERFORMANCE DE LA DAJ DANS SON ACTIVITÉ D'AGENT JUDICIAIRE DE L'ÉTAT



Durant l'année 2011, une méthode a été testée pendant 9 mois, puis ajustée sur la base de contrôles de cohérences. ⑦

Coût des consultations juridiques en 2015 par client

En 2015, la DAJ a réalisé 1 308 consultations dont 802 consultations par note formalisée (61 %) et 506 consultations non formalisées, par courriel ou autre support (39 %).

Ces consultations ont représenté 13 254 jours/agents de la DAJ toutes fonctions confondues, soit 63,4 ETP.

Le coût complet des consultations juridiques s'établit à 7 523 900 euros, soit un coût complet moyen de la consultation de 5 752 euros (6 946 euros pour une consultation par note formalisée et 3 860 euros pour une consultation par courriel).

Coût des conseils aux acheteurs publics en 2015

En 2015, 1 306 dossiers de conseils aux acheteurs publics ont été traités par courriel. Ils ont représenté 6,2 ETP.

Le coût complet de cette activité s'est élevé à 724 781 euros, soit un coût complet moyen du dossier de 555 euros.

LE BILAN FINANCIER

Le budget total mis à disposition de la DAJ pour 2015 était de 19,3 M€ en crédits de paiement (pour 19,7 M€ en 2014) dont la quasi-totalité – 99 % – est inscrite sur son budget opérationnel de programme (BOP) rattaché au programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières ». ⑧

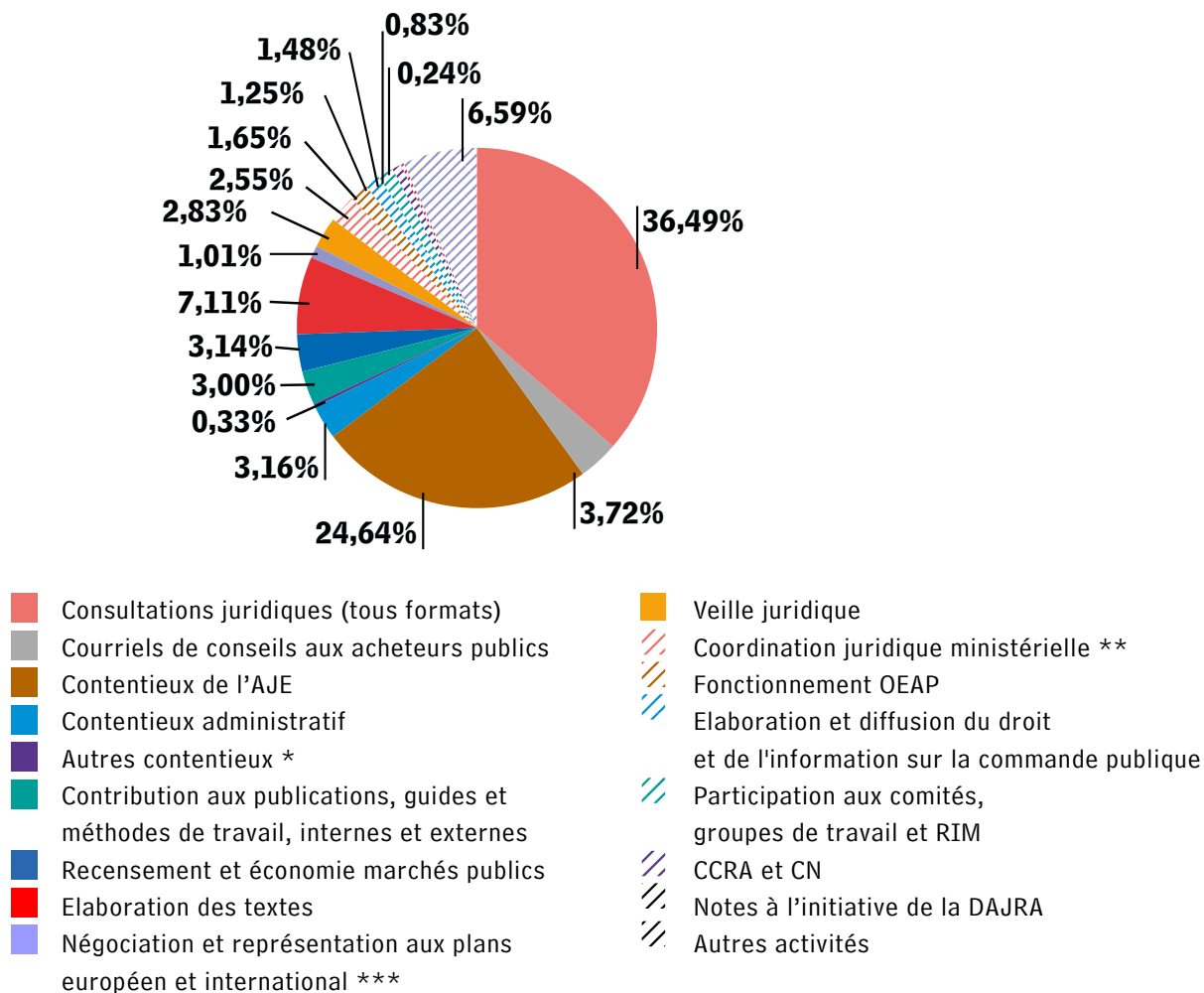
La consommation globale de ces crédits s'est élevée à 19,1 M€ (contre 19,5 M€ en 2014).

Les dépenses de justice

Ces dépenses sont composées de frais et honoraires d'auxiliaires de justice (avocats, huissiers, experts), de frais d'actes et de contentieux, et de condamnations civiles, administratives ou européennes au titre des contentieux dont la direction assure le suivi.

En 2015, les crédits mis à disposition de la DAJ par la loi de finances étaient de 4,4 M€ en crédits de paiement (CP). L'exécution budgétaire s'établit à 4,3 M€ en CP, qui se répartissent en 79 % de frais et honoraires et 21 % de condamnations.

⑦ RÉPARTITION DU TEMPS DE TRAVAIL GLOBAL DE LA DAJ EN 2015 PAR PRESTATION FINALE



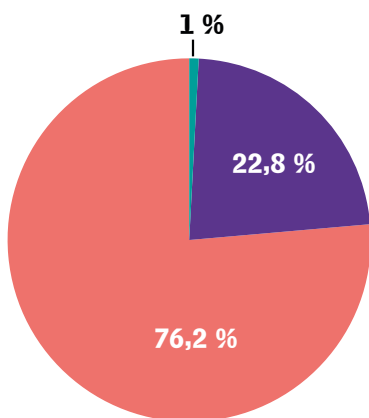
* Contentieux constitutionnels, communautaires y compris CEDH, commande publique, etc.

** Hors élaboration de textes

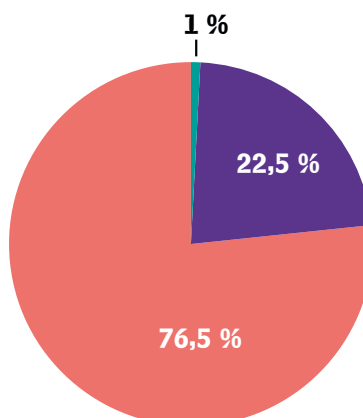
*** FIPOL, négociations directives, réseau européen marchés publics -PPN, etc.

⑧

CRÉDITS



CONSOMMATION



Masse salariale

Dépenses de justice

Dépenses de fonctionnement

Depuis le 1^{er} janvier 2013, la DAJ dispose également de crédits dédiés à la couverture du coût des contentieux, en cours ou connus, issus de la liquidation de l'Entreprise minière et chimique (EMC). En 2015, 145 000 € y ont été consacrés, dont une condamnation pour 141 000 €.

Ce sont ainsi plus de 8 280 actes financiers, 5 200 factures ou états de frais et 3 080 exécutions de décisions de justice, qui ont été traités en 2015.

L'augmentation constatée des dépenses de justice en 2015 résulte principalement du volume soutenu des frais et honoraires d'avocats. À leur origine, se trouvent d'abord des contentieux dont le nombre augmente par rapport à 2014 (agressions, libertés publiques, accidents corporels, préjudices directs et surtout indemnités pour détention provisoire), ainsi que les conventions de protection fonctionnelle de fonctionnaires, en accroissement pour des motifs de violences verbales et physiques à l'encontre des agents, alors que le motif lié aux propos diffamatoires se tasse.

Les dépenses de fonctionnement

Pour son fonctionnement courant (affranchissement, documentation, déplacements, fournitures de bureau, impression, reprographie, traductions, informatique...), la DAJ dispose d'une dotation annuelle attribuée par le secrétaire général des ministères économiques et financiers.

En 2015, la dotation globale est passée de 195 600 € à 199 900 €, du fait de la réévaluation de l'enveloppe informatique (+11,1 %), alors que l'enveloppe logistique baissait (-1,6 %).

Les dépenses se sont élevées à 177 800 € (pour 183 000 € en 2014) dont 35 % pour l'informatique (31 % en 2014). La diminution d'une année sur l'autre, outre la poursuite d'importants efforts d'économies, provient d'un volume nettement moins important de déplacements professionnels, en particulier pour les missions des membres des comités consultatifs de règlement amiable des litiges en matière de marchés publics, prises en charge par la DAJ sur son budget.

Les dépenses se sont élevées à 177 800 € (pour 183 000 € en 2014) dont 35 % pour l'informatique (31 % en 2014). La diminution d'une année sur l'autre, outre la poursuite d'importants efforts d'économies, provient d'un volume nettement moins important de déplacements professionnels, en particulier pour les missions des membres des comités consultatifs de règlement amiable des litiges en matière de marchés publics, prises en charge par la DAJ sur son budget.

Les recettes non fiscales

L'activité de la DAJ est à l'origine de recettes non fiscales, provenant des condamnations civiles, administratives ou européennes prononcées au bénéfice de l'État. Ces recettes sont perçues, en principe au budget général de l'État, sous la forme de titres de perception exécutoires ou sur décision de justice. Les sommes sont recouvrées par le réseau des comptables publics.

En 2015, la DAJ a traité près de 360 demandes d'émission de titres, pour un montant total qui s'est élevé à 8 M€.

L'EXPÉRIENCE DE DÉMATÉRIALISATION DES FACTURES JURIDIQUES : DES ENJEUX BIEN RÉELS QUI MOBILISENT DE NOMBREUX ACTEURS

L'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique a fixé les conditions et modalités de la dématérialisation progressive des échanges de factures entre les personnes publiques et leurs fournisseurs. Pour ces derniers, l'obligation de transmettre leurs factures sous forme dématérialisée s'étalera du 1^{er} janvier 2017 au 1^{er} janvier 2020 pour les microentreprises.

Sans attendre ces échéances, le directeur des affaires juridiques a souhaité expérimenter, en 2015, un circuit de traitement dématérialisé des factures d'honoraires d'avocats, via le portail Chorus factures développé par l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE). Les enjeux sont de taille : la réduction du délai de paiement des factures, donc du montant des intérêts moratoires versés par l'État, et l'amélioration de la qualité de la chaîne de traitement de nos factures. Tous les acteurs de cette chaîne ont donc été mobilisés (voir l'encart).

L'expérimentation a démarré le 15 mars 2015 avec sept cabinets d'avocats volontaires.

Un bilan d'étape, réalisé fin juin, fait apparaître une situation encourageante sur deux points : un temps d'adaptation au nouveau circuit relativement rapide, et la réduction sensible du délai de paiement. Dans ce contexte, la DAJ et le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel sont convenus de poursuivre l'expérimentation en l'étendant à la fois dans sa durée – elle ira jusqu'à fin juin 2016 – et dans son périmètre – en passant de sept cabinets expérimentateurs à une quinzaine.

Chaque année, la DAJ reçoit 3 600 à 4 000 factures émanant de plus de 180 cabinets d'avocats prestataires plus ou moins réguliers de l'État, ainsi que des factures d'avocats de partie adverse et celles d'huissiers de justice, soit au total plus de 250 fournisseurs différents.

Pour chaque facture, ce sont six à huit personnes qui interviennent successivement, à commencer par le cabinet d'avocats, tous les agents de la DAJ chargés de la vérification de la facture, la validation du service fait ainsi que l'engagement des opérations financières, jusqu'à son paiement par le comptable public.



Directeur de la publication : Jean MAIA
Direction des affaires juridiques
Bâtiment Condorcet – télédéc 353
6, rue Louise Weiss – 75703 Paris cedex 13
Impression : SG SEP 2C – ISSN : 1623-5401
Dépôt légal : à parution