

Liberté Égalité Fraternité



# SOMMAIRE

ÉDITORIAL	5
PRÉSENTATION DE LA DIRECTION	7
MODERNISER LA COMMANDE PUBLIQUE, CONSEILLER LES ACHETEURS ET FAVORISER LE CONSENSUS ENTRE LES ACTEURS Missions Dossiers de l'année Rencontre avec M. Serge Doumain, chef de bureau de l'économie, des statistiques et des techniques de l'achat public sur l'OECP Transformation numérique de la commande publique	13 15 16 24 26
DÉFENDRE L'ÉTAT AU CONTENTIEUX: L'AGENT JUDICIAIRE DE L'ÉTAT  Missions  Dossiers de l'année  Rencontre avec M. Jean-François Le Coq, chef du bureau du droit privé général, et M. Julien Morino-Ros, chef du bureau du droit pénal et de la protection juridique	<b>31</b> 33 35
EXPERTISER ET CONSEILLER: LA SOUS-DIRECTION DU DROIT PUBLIC ET DU DROIT EUROPEEN ET INTERNATIONAL ET LA SOUS-DIRECTION DU DROIT DES REGULATIONS ÉCONOMIQUES  La sous-direction du droit public et du droit européen et international Missions Dossiers de l'année Rencontre avec les rédacteurs du « Vade-mecum des aides d'État » La sous-direction du droit des régulations économiques Mission Dossiers de l'année Rencontre avec M. Stefano Tranchida, chef du bureau du droit financier (4A)	<b>45 47</b> 47 48
EXPERTISER ET ACCOMPAGNER: MISSION « APIE »  Missions  Dossiers de l'année  Rencontre avec Mme Armelle Daumas, responsable de la mission d'appui au patrimoine immatériel de l'État (mission APIE)	<b>67</b> 69 71
MISSIONS TRANSVERSES  Coordonner l'activité normative et contentieuse des MEF  Mission cellule Parlement  Le bureau de la coordination, des relations extérieures, des études et de la légistique (COREL)  Fonctions supports  Département des ressources	<b>79 81</b> 81 85 <b>93</b>
Données RH Données du contrôle de gestion	100 100 101 104

sommaire 3

# ÉDITORIAL

2019 a à nouveau été une année bien remplie pour la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers.

Fruit de nombreux mois de travail, le code de la commande publique est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril. Cette entrée en vigueur, très attendue par l'ensemble des acheteurs et des opérateurs économiques, a été accompagnée de la refonte complète des fiches opérationnelles sur la commande publique publiées sur le site de la direction.

Cette année a également été l'occasion de travailler sur de nouvelles mesures destinées à faciliter l'accès des entreprises, et notamment des PME, aux marchés publics. Le décret du 12 décembre 2019 augmente ainsi à 40000 euros le seuil de dispense de procédure pour la passation des marchés publics et relève le montant des avances versées aux PME pour les marchés publics passés par les acheteurs dont les dépenses de fonctionnement sont supérieures à 60 millions d'euros par an. D'autres mesures de simplification, comme l'interdiction des ordres de service à zéro euro ou l'affacturage collaboratif, ont été portées par la loi Pacte.

Les travaux de révision des cahiers de clauses administratives générales, dont la dernière modification date de 2009, ont été engagés et devraient se poursuivre tout au long de l'année 2020.

Enfin, la mise en œuvre du plan de transformation numérique de la commande publique a franchi une étape décisive en septembre dernier en devenant lauréat du Fonds de transformation de l'action publique (FTAP). Le financement obtenu va permettre de proposer une offre de services numériques destinés à faciliter la dématérialisation de l'ensemble de la chaîne de la commande publique, de la passation à l'exécution, et une meilleure exploitation des données des marchés.

L'adoption et la défense devant le Conseil constitutionnel de la loi PACTE, auxquelles la DAJ a été étroitement associée à travers de nombreuses expertises juridiques, puis le suivi de ses mesures d'application ont également occupé une large place dans les travaux de la direction.

La direction a également été très mobilisée dans sa fonction de conseil juridique, puisque cette année, ce sont plus de 1000 consultations juridiques qui ont été formalisées, dont près de 30% pour des directions ou des services hors de Bercy. À ce travail soutenu de conseil s'ajoute la gestion des plus de 11000 dossiers contentieux de l'Agent judiciaire de l'État.

Mais l'évènement le plus marquant de l'année aura été sans conteste la préparation de l'intégration de l'Agence du patrimoine immatériel de l'État, devenue mission d'appui au patrimoine immatériel de l'État, effective depuis le début de l'année 2020. Ce rapport d'activité comporte donc pour la première fois une présentation de la très riche actualité de l'APIE.

Laure Bédier
Directrice des affaires juridiques

5



# MISSIONS

La DAJ des ministères économiques et financiers est un pôle d'expertise juridique à vocation ministérielle et interministérielle. Elle est placée sous l'autorité conjointe du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics.

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 émanant des directions 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. La directrice 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.

La direction assiste les services de l'État et peut apporter son concours à d'autres personnes publiques dans l'élaboration et la conduite de leur stratégie de gestion et de valorisation de leurs actifs immatériels.

Elle est chargée de la gestion des portefeuilles de marques des administrations civiles de l'État ainsi que de celle des administrations militaires et des forces armées.

Son organisation est définie par:

- le décret n° 2019-1454 du 24 décembre 2019 relatif à la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers;
- <u>l'arrêté du 24 décembre 2019 portant organisation de la direction des</u> affaires juridiques des ministères économiques et financiers.

Laure Bédier Directrice des affaires juridiques Agent judiciaire de l'État



Jérôme Goldenberg Chef de service adjoint à la directrice



# **ORGANISATION**

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

- la sous-direction du droit de la commande publique;
- la sous-direction du droit privé et droit pénal;
- la sous-direction du droit public et droit européen et international;
- la sous-direction du droit des régulations économiques;

Elle comprend également la mission Appui au Patrimoine Immatériel de l'État qui comporte un pôle expertise juridique et un pôle marketing.

Pour assurer la coordination et le pilotage de l'activité normative des ministères économiques et financiers, la direction dispose d'une cellule Parlement et d'un bureau « coordination, relations extérieures, études et légistique ». Les fonctions support et de contrôle interne de l'activité de la direction sont assurées par le département « ressources ».



Agent judiciaire de l'État **Laure Bédier** 



Chef de service, Adjoint à la directrice **Jérôme Goldenberg** 



Département des ressources Chef du département Jean-François Pons



Ressources humaines Responsable de pôle **Nathalie Bert** 



Communication Laurence Chesnais



Finances et Logistique Responsable de pôle **Alain Boey** 



Contrôle de gestion qualité **Cécile Fournier** 



Ressources informatiques et documentaires Cheffe du bureau Patricia Coriton



Transformation numérique de la commande publique Directeur de projet Jean-François Thibous



Coordination, relations extérieures, études et légistique (COREL) Cheffe du bureau **Véronique Fourquet** 



Relations avec le Parlement **Morgane Fretault** 



Droit de la commande publique (1<sup>re</sup> sous-direction) Sous-directeur Benoît Dingremont



Droit privé et du droit pénal (2° sous-direction) Sous-directrice Jocelyne Amouroux



Droit public et du droit européen et international (3° sous-direction) Sous-directrice



Droit des régulations économiques (4º sous-direction) Sous-directeur Antoine de Château-Thierry



Mission Appui au patrimoine mmatériel de l'État Armelle Daumas



Réglementation générale (1A) Chef du bureau **Guillaume Delatoy** 



Droit privé général (2A) Chef du bureau Jean-François Le Coq



Droit public général et constitutionnel (3A) Chef du bureau **Olivier Biget** 



Droit financier (4A) Chef du bureau **Stefano Tranchida** 



Pôle Marketing



Conseil aux acheteurs (1B) Chef du bureau **Raphaël Arnoux** 



Droit pénal et de la protection juridique (2B) Chef du bureau Julien Morino-Ros



Droit des politiques de l'emploi et des professions réglementées (3B) Cheffe du bureau Iliada Lipsos



Droit des entreprises et de l'immatériel (4B) Chef du bureau **David Hemery** 



Économie, statistiques et techniques de l'achat public (1C) Chef du bureau Serge Doumain



Droit de la réparation civile (2C) Chef du bureau **Xavier Serres** 





Droit de l'industrie, de l'énergie et des réseaux de communication (4C) Cheffe du bureau Lorraine Simonnet



# La sous-direction du droit de la commande publique



Sagain

# MISSIONS

La sous-direction du droit de la commande publique est chargée d'élaborer le droit de la commande publique et sa doctrine d'utilisation, constitue un pôle d'expertise et de conseil, favorise les échanges entre les acteurs de la commande publique sur ses principaux enjeux et diffuse les statistiques sur l'achat public (nombre de marchés passés, entreprises attributaires...).

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. 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 commande publique au niveau européen et international et suit les négociations menées dans ce domaine.

Le bureau du conseil aux acheteurs apporte conseil et expertise en droit de la commande publique aux administrations centrales de l'État, à ses établissements publics, et à l'ensemble des acheteurs publics. Il assiste également 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 publication de fiches techniques sur le site internet du ministère.

Le bureau de l'économie, des statistiques et des techniques de l'achat public est responsable du suivi des aspects pratiques des achats concourant au développement économique, social et environnemental, tels que l'accès à la commande publique des TPE/PME, les prix, l'innovation. Il s'appuie sur une expertise transversale et des remontées de terrain pour faire des propositions, produire des guides pratiques et participer aux travaux nationaux et européens en la matière. Il pilote l'Observatoire économique de la commande publique (OECP) dont la mission est d'assurer une concertation avec les acteurs publics et privés de l'achat public et de rassembler et analyser les données relatives à la commande publique qu'il collecte grâce à un outil de recensement (REAP). Il veille également au bon fonctionnement des comités de règlement amiable des différents relatifs aux marchés publics (CCRA) et assure le secrétariat du comité national. Le bureau impulse la dématérialisation des marchés, élabore la réglementation qui lui est applicable, et accompagne la transformation numérique de la commande publique.

# Simplifier la commande publique, prévenir les conflits

# L'entrée en vigueur du code et la publication de ses annexes

Publié au Journal officiel du 5 décembre 2018, le code de la commande publique est entré en vigueur le 1er avril 20019. Il constitue une étape déterminante dans la démarche de rationalisation et de modernisation du droit de la commande publique, initiée avec la transposition des directives européennes de 2014.

En réunissant dans un document unique les quelques 30 textes utilisés antérieurement par les acheteurs et les entreprises, il améliore la lisibilité du droit et renforce ainsi à la fois la sécurité juridique et l'efficacité économique de l'achat public. La codification ne juxtapose pas les dispositions existantes mais confère une cohérence et une unité du droit des contrats de la commande publique, notamment avec le titre préliminaire qui donne une définition de la commande publique, en fait ressortir les principes fondamentaux et codifie des règles générales du contrat administratif issues de la jurisprudence.

Organisé selon la chronologie de la vie du contrat, de sa préparation à son exécution, le code est une véritable « boîte à outils » pour les acteurs de la commande publique puisqu'il a été conçu pour l'utilisation quotidienne qu'en feront les praticiens. Il intègre également l'ensemble des dispositifs relatifs au règlement alternatif des litiges afin d'inciter les acteurs à adopter une approche rapide et non contentieuse de résolution de leurs différends.



Les annexes du code de la commande publique ont été publiées au Journal officiel de la République française du 31 mars 2019 et sont entrées en vigueur en même temps que le code. Elles sont constituées de seize arrêtés et de cinq avis qui reprennent la teneur de ceux qui avaient été publiés en application des ordonnances et décrets de 2015-2016, tout en actualisant les références aux articles du code de la commande publique ou à d'autres textes.

La DAJ a par ailleurs mis en ligne des outils pratiques (table de concordance, fiches techniques) afin d'en permettre une appropriation rapide par les parties prenantes.

# Les échanges avec la Commission européenne

Le 24 octobre 2019, Laure BEDIER, directrice des affaires juridiques a reçu Madame Marzena ROGALKA, directrice des marchés publics à la Commission européenne et Monsieur David BLANCHARD, chef d'unité des marchés publics pour évoquer la question de l'accès des États tiers aux marchés publics de l'Union européenne, les aspects sociaux et environnementaux, l'innovation et la transformation numérique de la commande publique.

Cette rencontre a été l'occasion de rappeler l'attachement de la France à une réelle « réciprocité » dans l'accès aux marchés publics entre l'Europe et ses partenaires commerciaux et de constater la convergence des points de vue en ce qui concerne l'intérêt à la dimension stratégique de la commande publique.

# La transposition de la directive e-facturation

L'article 193 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (PACTE) et le décret n° 2019-748 du 18 juillet 2019 relatif à la facturation électronique dans la commande publique transposent la directive 2014/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics. Cette transposition renforce et modernise le dispositif de facturation électronique issu des dispositions de l'ordonnance

n° 2014-697 et du décret n° 2016-1478 du 2 novembre 2016, dont elle contribuera à amplifier les effets en réduisant les délais de paiement. L'ensemble du corpus juridique dédié à la facturation électronique apparait désormais au sein du code de la commande publique.

À compter du 1er avril 2020, date d'entrée en vigueur du dispositif pour les acheteurs et autorités concédantes autres que les autorités publiques centrales, tous les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices devront être en mesure de recevoir les factures électroniques transmises par leurs cocontractants et leurs sous-traitants admis au paiement direct dès lors qu'elles sont conformes à la norme européenne de facturation électronique. Cette réforme constitue un pas supplémentaire vers la simplification de l'exécution financière de l'ensemble des contrats de la commande publique.

### Le chantier des CCAG

Le 16 septembre 2019, la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, Mme Agnès Pannier-Runacher, a officiellement lancé les travaux de révision des cahiers des clauses administratives générales applicables aux marchés publics.



Inchangés depuis leur dernière réforme d'ampleur en 2009, ces documents doivent être actualisés pour tenir compte des modifications législatives, règlementaires et jurisprudentielles intervenues depuis. Ces travaux sont également l'occasion de procéder à une modernisation des clauses contractuelles pour mieux répondre aux préoccupations des acheteurs et des opérateurs économiques. À la suite d'une large consultation destinée à identifier les

besoins d'évolution, un groupe de travail composé de près de 200 représentants de l'ensemble des parties prenantes (acheteurs, entreprises, services ministériels, associations d'élus locaux, fédérations professionnelles, experts...) est chargé de faire des propositions concernant 6 thèmes transversaux: l'architecture des CCAG et l'harmonisation des clauses communes, la propriété intellectuelle, l'exécution financière, la dématérialisation et la protection des données, le développement durable, la prévention et le règlement des différends. Une seconde phase est consacrée aux réflexions propres à chaque CCAG et, notamment, à l'élaboration d'un nouveau CCAG relatif à la maîtrise d'œuvre.

L'objectif de cette réforme n'est pas de bouleverser les pratiques des acheteurs, mais d'adapter les CCAG à l'évolution du contexte normatif du droit de la commande publique et de faire de ces documents des outils plus performants en faveur du développement durable et de l'accès des PME aux marchés publics.



# L'activité des Comités Consultatifs de Règlement Amiable des différends relatifs aux marchés publics

Les comités de règlement amiable des différends relatifs aux marchés publics (CCRA) sont des organismes consultatifs de conciliation qui peuvent être saisis de tout différend survenu au cours de l'exécution d'un marché public. Le recours aux comités est gratuit et ouvert à toute entreprise (notamment les TPE/PME), et à tout acheteur, pour tout montant et dans tous secteurs. Les parties disposent de la liberté de suivre ou non l'avis émis. Les CCRA ont été saisis plus de 150 fois en 2019 et ont rendu près de 120 avis.

La DAJ, qui assure le secrétariat du comité national et coordonne les activités des sept comités interrégionaux (Paris, Versailles, Nantes, Lyon, Bordeaux, Nancy, Marseille) en a réuni le 21 mars 2019 les présidents et vice-présidents.



Cette réunion a notamment mis en relief que de nombreux problèmes d'exécution pourraient être évités par une meilleure définition des besoins et constitution de l'offre mais aussi par le maintien d'un dialogue régulier entre acheteurs et opérateurs économiques lors de l'exécution du contrat.

# Gérer stratégiquement la commande publique, partager les bonnes pratiques et établir le consensus

# Le rôle de l'Observatoire économique de la commande publique (OECP)

L'OECP constitue une instance de concertation et d'échanges entre les différents acteurs de la commande publique – opérateurs économiques, pouvoirs adjudicateurs, institutionnels, universitaires... – et contribue à la diffusion des bonnes pratiques en matière de marchés publics, notamment par le biais de groupes de travail (GT) et la production de documentations



opérationnelles. Il est également en charge du recensement annuel et de l'analyse économique des contrats de la commande publique.

# L'assemblée plénière de juillet 2019

L'OECP a organisé le 4 juillet 2019 sa seconde assemblée plénière, ouverte par la Secrétaire d'État, Mme Agnès Pannier-Runacher, qui a souligné l'impact économique des marchés publics (plus de 100 milliards d'euros HT en 2018) et la nécessité de développer une vision économique et stratégique de l'achat public.

La séance a notamment permis de présenter les données annuelles du recensement de la commande publique, ainsi que les guides élaborés par les GT « favoriser l'accès des TPE/PME à la commande publique » et « achat public innovant », afin d'accompagner les acheteurs et les entreprises par des mesures concrètes et illustrées d'exemples, grâce notamment aux remontées du « terrain ».

Enfin, sur proposition de son comité d'orientation, l'Observatoire a lancé une étude statistique et qualitative sur la sous-traitance dans les marchés publics, qui devrait permettre de mieux cerner la part des TPE/PME dans la commande publique et de mieux appréhender le ressenti des différents acteurs (titulaires, sous-traitants, etc.). L'objectif est de publier l'étude au printemps 2020.

# Deux nouveaux guides de l'OECP

Le guide « favoriser l'accès des TPE/PME à la commande publique », publié en juin 2019 a été réalisé dans le cadre d'un GT réunissant

acheteurs publics et fédérations professionnelles, avec pour objectif de développer une vision partagée dans les marchés publics autour des bonnes pratiques. Les pratiques d'achat identifiées et mises en valeur



par l'OECP apparaissent comme un complément des mesures réglementaires récentes qui ont été adoptées en faveur des TPE/PME (décret du 24 décembre 2018 et décret du 12 décembre 2019).

Les échanges au sein du groupe ont convaincu les membres de la nécessité de rappeler certains principes fondamentaux (promouvoir l'allotissement, les groupements momentanés d'entreprises, les avances...) et de dégager de nouvelles pistes de progrès (développement du sourcing, allongement des délais de réponse aux consultations, adéquation des exigences financières des acheteurs aux capacités des PME...).

# > Consultez le guide pratique « faciliter l'accès des TPE/PME à la commande publique »

Le guide « achat public innovant », publié en mai 2019, qui refond le « guide pratique de l'achat innovant » datant de 2014, a



également été réalisé dans le cadre d'un groupe de travail.

Conçu comme une boîte à outils méthodologique, le guide entend contribuer à la diffusion de l'innovation dans l'achat public à

long terme et ce, quelles que soient les modalités de contractualisation envisagées. La présentation des différentes procédures permettant de faire de l'achat innovant (procédure avec négociation, dialogue compétitif, partenariat d'innovation...) et de conseils pratiques devraient ainsi permettre de faire progresser l'innovation dans les achats publics.

Elle s'accompagne d'une réflexion sur la définition de l'achat innovant, qui est apparue d'autant plus cruciale qu'il constitue une condition de recours à différentes procédures, notamment la procédure expérimentale « achats innovants inférieurs à 100000 € HT », qui fait également l'objet d'un suivi par l'OECP.

# > Consultez le guide pratique « achat public innovant » Chiffres clés de l'OECP

• Consultations des guides: Le début de l'année 2019 a été marqué par un intérêt très fort pour les guides « très pratiques » sur la dématérialisation comportant un volet acheteurs et un volet opérateurs économiques, faisant suite à l'obligation de dématérialisation du 1er octobre 2018. Avec plus de 135 000 téléchargements en 2018 et 280 000 téléchargements en 2019, les guides comptabilisent plus de 400 000 téléchargements.

Les guides de l'OECP « aspects sociaux » (juillet 2018) « achats innovants » (mai 2019) et « accès des TPE et des PME » (juin 2019) comptabilisent plus de 180000 téléchargements

# Le décret du 12 décembre fixant une dispense de procédure pour les marchés inférieurs à 40000 € et augmentant le montant des avances à verser aux PME

Le décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019 modifiant certaines dispositions du code de la commande publique relatives aux seuils et aux avances, paru au Journal officiel du 13 décembre 2019, poursuit deux objectifs: simplifier les procédures de passation des marchés publics et faciliter l'accès des PME à la commande publique. Dans cette perspective, d'une part, il relève le seuil de dispense de procédure et, d'autre part, augmente le taux minimal des avances obligatoires versées aux PME par certains acheteurs publics.

En fixant à 40000 € le seuil en dessous duquel les marchés sont dispensés de tout formalisme, le décret contribue à l'attractivité du droit français des marchés publics puisqu'il place la France dans la moyenne des pays de l'Union européenne pour les fournitures et les services. Cet allègement des procédures, qui s'inscrit dans une démarche de confiance envers les décideurs publics, permettra de renforcer le tissu économique des territoires en facilitant la conclusion des marchés avec les PME qui n'ont souvent pas les moyens

techniques et humains pour s'engager dans une mise en concurrence. Pour autant, les obligations de transparence a posteriori qui continuent de s'imposer aux acheteurs permettront de s'assurer que l'achat a été effectué en bon gestionnaire et que l'interdiction de contracter systématiquement avec le même opérateur est bien respectée. Le décret poursuit également la politique de revalorisation des avances versées aux PME titulaires de marchés publics initiée avec le décret du 24 décembre 2018 qui avait relevé le montant minimum des avances versées aux PME par l'État de 5 à 20 % du montant du marché. Afin d'amplifier cette mesure, qui a déjà permis de verser près de 130 millions d'euros d'avances supplémentaires à ces entreprises, le Gouvernement a décidé de l'étendre aux établissements publics administratifs de l'État et aux acheteurs publics locaux, tout en l'adaptant aux contraintes de ces organismes. Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, pour les acheteurs locaux et les établissements publics de l'État (hors hôpitaux publics) dont les dépenses de fonctionnement sont supérieures à 60 millions d'euros par an, le montant des avances versées aux PME est au minimum de 10 % du montant du marché. Grâce à cette réforme, les PME titulaires ou sous-traitantes de marchés publics conclus avec ces personnes publiques disposeront de 220 millions d'euros par an d'avances supplémentaires.

# Conseiller les pouvoirs publics

# Les principales questions posées au bureau du conseil aux acheteurs de la DAJ

Le bureau du conseil aux acheteurs a délivré en 2019 plus d'un millier d'analyses juridiques sous forme de notes (155) et de réponses opérationnelles (974) aux acheteurs utilisant la boite dédiée (daj-marches-publics@finances.gouv.fr). Il a également publié ou actualisé 48 fiches techniques et mis à jour 94 formulaires, notices d'utilisation et tableaux synthétiques de présentation des procédures et des délais applicables.

Dans la continuité de la tendance qui se dessinait en 2018, la première préoccupation des acheteurs consiste à connaitre les conditions d'application des règles de publicité et de mise en concurrence prévues par le droit de la commande publique, dans des circonstances particulières. Ainsi, on constate une forte augmentation des demandes sur la qualification du contrat envisagé en « marché public » (+ 32,94 %), sur l'assujettissement de la personne publique contractante aux règles du code de la commande publique (+ 33,33 %) ou sur l'application des règles de publicité et de mise en concurrence préalables aux montages contractuels envisagés. Dans le même ordre d'idée, de plus en plus d'acheteurs s'interrogent sur l'existence d'une relation de quasi-régie avec l'opérateur auquel il est envisagé d'attribuer le contrat (+ 52,94 %). Les questions relatives à la reconnaissance d'une coopération public-public sont toujours nombreuses même si leur nombre reste stable. Enfin, la possibilité de recourir à une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence préalable représente près du tiers des questions relatives à l'identification de la procédure à utiliser.

Les modifications règlementaires intervenues en cours d'année 2019 expliquent en grande partie le nombre de questions relatives aux candidatures et aux offres, notamment à la possibilité de régularisation des candidatures et des offres reçues par voie papier alors qu'une transmission électronique s'imposait. De même, de nombreux acheteurs se sont interrogés sur les règles relatives aux avances à la suite de l'augmentation du taux des avances pour certains des marchés publics de l'État.

L'absence de signature électronique obligatoire des documents dématérialisés demeure l'un des points les plus abordés en matière de dématérialisation (près de 18 % des questions relatives à la dématérialisation).

Enfin, on notera deux tendances spécifiques à 2019: un nombre croissant de questions relatives aux cessions de contrat (près de 18 % des questions posées sur la modification des contrats portaient sur une substitution d'opérateurs économiques) et une

multiplication des questions sur les possibilités de modifier ou de résilier les contrats en cas de difficultés rencontrées par les entreprises titulaires (11 % des questions relatives à la modification des contrats).

# Les questions posées à la Cellule d'information juridique aux acheteurs publics de Lyon (CIJAP)

En 2019, la CIJAP a répondu aux questions de 16 363 acheteurs publics qui l'ont saisi par téléphone, par courriel ou encore par télécopie. Les 2745 messages électroniques adressés à la CIJAP ont bénéficié d'une réponse téléphonique dans un délai maximum de 48 heures suivant leur réception.

# Statistiques relatives à la consultation du site « commande publique » de la DAJ

Le site « commande publique » de la DAJ reste un des sites les plus consultés des ministères économiques et financiers. Les guides « très pratiques » de la dématérialisation des marchés publics ont fait l'objet en 2019 de plus de 280 000 téléchargements. Le guide sur l'achat innovant publié en mai 2019 a fait l'objet de près de 115 000 téléchargements. Les pages du site « commande publique » ont fait l'objet de plus de 2 millions de téléchargements et notamment les pages de la rubrique du conseil aux acheteurs.

# Exemple de dossiers traités en 2019 par le bureau du conseil aux acheteurs de la DAI

# Reconnaissance d'un bail emphytéotique administratif exclu du champ d'application des règles de la commande publique

Le bail emphytéotique administratif qu'envisage de conclure l'Eurométropole de Strasbourg sur son domaine privé ne semble pas présenter de risque de requalification en contrat de la commande publique. En effet, aucun élément ne permet d'affirmer que l'ouvrage que réalisera, sur le bien loué, la SIG de Strasbourg répond au besoin de l'Eurométropole.

L'Eurométropole de Strasbourg (EMS) envisage de conclure un bail emphytéotique d'une durée de 50 ans avec la société anonyme SIG Arena. Ce bail concerne une parcelle du domaine privé de l'EMS sur laquelle cette société réalisera une opération immobilière comprenant, d'une part, la rénovation et l'extension d'un stade de basketball et. d'autre part, la construction et l'extension d'espaces commerciaux. En outre, le loyer que versera la SIG Arena à l'EMS devrait être fixé à un montant inférieur à l'estimation faite par la direction générale des finances publiques afin de prendre en compte le montant de l'investissement supporté par l'emphytéote et les charges de gros entretiens du bâtiment.

En l'espèce, l'onérosité pourrait être caractérisée par le rabais consenti sur le prix du loyer, constituant un abandon de recettes. Mais il n'apparaît pas que les travaux envisagés répondent au besoin, au sens du code de la commande publique, de l'Eurométropole de Strasbourg. En effet, le projet de délibération portant sur la mise à disposition du bien au profit de la société SIG Strasbourg par le biais d'une promesse de BEA ne prévoit aucune obligation pour le preneur de construire un ouvrage déterminé. Par ailleurs les travaux envisagés n'apparaissent pas répondre à des besoins précisés par l'EMS, qui n'a vocation, ni à définir les caractéristiques de l'ouvrage, ni à exercer une influence déterminante sur sa conception. Enfin le fait que l'équipement rénové et élargi revienne à l'EMS à l'issue du bail ne suffit pas à qualifier le bail de contrat de la commande publique. Si cet élément peut caractériser un intérêt économique direct de la métropole dans la réalisation du projet, au sens de la jurisprudence européenne, il ne peut pas en être déduit, en l'absence de tout élément en ce sens, que les travaux répondent aux besoins du pouvoir adjudicateur.

# Reconnaissance d'un cas de coopération public-public

Le dispositif de collaboration mis en œuvre par l'Opérateur national de vente (ONV) et les organismes HLM ou sociétés d'économie mixte agréées relève des dispositions de l'article L.2511-6 du code de la commande publique relatives à la coopération public-public.

Afin de favoriser l'accession sociale à la propriété ainsi que la construction de nouveaux logements sociaux par les organismes vendeurs agréés, la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi « ELAN ») a mis en place un dispositif de vente HLM. Dans le cadre de ce dispositif, ont été créées des sociétés de vente d'habitations à loyer modéré (SVHLM) dont l'unique objet est l'acquisition et l'entretien de biens immobiliers appartenant à des organismes HLM ou à des SEM agréées, en vue de leur revente. Les dispositions de l'article L.422-4 du code de la construction et de l'habitat prévoient que les logements sociaux cédés aux SVHLM devront être gérés, le temps de leur revente, par des organismes HLM ou des SEM agréées. Dans ce contexte, le groupe Action Logement a créé sa filiale de vente, l'ONV, qui devrait exercer ses missions pour une durée estimée à dix ans.

Pour qu'une véritable coopération « public-public » permettant d'échapper aux règles de publicité et de mise en concurrence soit reconnue, elle doit avoir pour objet d'assurer, conjointement, la réalisation par les personnes publiques contractantes de leurs missions de service public en vue d'atteindre des objectifs communs. En ce sens, la Cour de justice de l'Union européenne indique que la mission d'intérêt général doit être commune aux personnes publiques contractantes. Cela ne signifie pas nécessairement que chaque personne publique doit participer à l'exécution de la mission d'une manière identique. Néanmoins, l'un des pouvoirs adjudicateurs ne doit pas pouvoir être considéré comme un donneur d'ordres et l'autre comme un simple prestataire (CJUE, 19 décembre 2012,

Azienda Sanitaria Locale di Lecce, Università del Salento, Aff. C-159/11, points 35 et 40). En l'espèce, le projet de coopération envisagé a pour finalité de répondre à un objectif commun à l'ONV et aux organismes HLM et SEM agréées: le succès du dispositif de vente HLM instauré par la loi du 23 novembre 2018. Ce projet prend part à la réalisation des missions d'intérêt général à caractère social portées par ces entités que sont l'accession sociale à la propriété, la mixité sociale et la construction de logements sociaux. Par ailleurs, le dispositif contractuel envisagé comporte des obligations réciproques révélant la volonté d'instaurer une véritable coopération entre les pouvoirs adjudicateurs.

# Règles applicables aux marchés passés et exécutés par les responsables de sites situés hors de l'Union européenne.

Le code de la commande publique ne s'applique pas aux marchés publics signés et exécutés à l'étranger, hors de l'Union européenne (UE), par des acheteurs français. La DAJ a rappelé que, comme jugé par le Conseil d'État (CE, 4 juillet 2008, Société Colas Djibouti, nº 316028), le code de la commande publique ne s'applique pas aux marchés publics signés et exécutés à l'étranger par des acheteurs français. Cette exemption est conditionnée à l'exigence que les décisions relatives à la passation et à l'attribution de ces marchés soient bien prises à l'étranger (CE, 29 juin 2012, Société Pro 2C, nº 357976). À défaut, le marché est en fait passé en France mais exécuté à l'étranger et le code de la commande publique (CCP) français s'applique.

Les organismes situés à l'étranger mais sur un territoire membre de l'Union européenne (UE) ne bénéficient pas de cette exemption. Ils sont soumis à la directive européenne 2014/24/UE du 26 février 2014 au même titre que les marchés publics passés sur le territoire français, celle-ci s'appliquant sur l'ensemble du territoire de l'Union. Ce n'est que si l'entité située à l'étranger hors UE est dotée d'une personnalité juridique distincte ou qu'elle constitue une unité opérationnelle distincte au sens de l'article R.2121-2

du CCP que la question de l'application d'un autre droit se pose.

Pour les marchés passés et exécutés dans des pays tiers à l'UE par ces personnes morales distinctes ou par ces unités opérationnelles visées à l'article R.2112-2 précité, ces acheteurs sont libres dans l'organisation des procédures de passation et la définition des modalités d'exécution de leurs marchés.



A. Sale

# Rencontre sur l'OECP avec M. Serge Doumain, chef du bureau de l'économie, des statistiques et des techniques de l'achat public

# Que retenez-vous, dans l'activité de votre bureau, de l'année 2019?

L'année 2019 a été exceptionnelle pour la DAJ, avec l'entrée en vigueur du nouveau Code la commande publique le 1er avril 2019, elle l'a également été pour ce bureau, qui a notamment la responsabilité d'animer l'Observatoire économique de la Commande publique (OECP). Deux guides très attendus ont en effet été publiés en mai et juin dernier et présentés aux acteurs de la commande publique par Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès

du ministre de l'économie et des finances. Le premier, le guide pratique sur l'achat public innovant, remplace dans une forme nouvelle, un guide publié juste avant la publication des directives de 2014. Il traite des aspects juridiques de la question, tout en développant les aspects les plus concrets de la mise en œuvre des textes. Un seul exemple: pour la première fois, la DAI livre une méthode d'évaluation du caractère innovant d'un achat sur la base d'un faisceau d'indices regroupés selon quatre éléments fondamentaux caractérisant l'innovation. Fruit d'un travail collaboratif exemplaire et consensuel, ce guide a été unanimement apprécié et téléchargé

plus de 110000 fois depuis sa parution. En juin, l'OECP a également publié le Guide pratique pour faciliter l'accès des PME à la commande publique, élaboré là-aussi avec tous les acteurs de la commande publique et qui, au travers de 16 fiches, traite des conditions dans lesquelles les PME peuvent participer aux marchés publics, en qualité de titulaire, sans oublier les possibilités de la sous-traitance. Deux documents donc très pratiques, comme la dernière version des guides consacrés à la dématérialisation de la commande publique après le 1er octobre 2018.

# Cette tendance à se rapprocher des pratiques et des praticiens est-elle une évolution de fond?

La création de l'OECP et les réunions de ses derniers Comités d'orientation, constitués de représentants de tous les acteurs de la commande publique, sont la manifestation d'une volonté forte de rapprocher beaucoup plus que par le passé, les entreprises, les acheteurs et l'administration. Le fossé trop longtemps existant entre ces acteurs, a parfois ralenti l'évolution économique de l'acte d'achat, achat qui doit aujourd'hui être de plus en plus dématérialisé, mais aussi engagé sur le développement durable dans tous ses aspects. L'OECP suit d'ailleurs, grâce au recensement économique annuel des achats publics, l'évolution de l'utilisation des clauses sociales et environnementales dans la commande publique. Les résultats, en forte progression sur ces cinq dernières années, restent malgré tout en deçà des objectifs du plan national pour la promotion des achats publics durables (PNAAPD). Nous devrons faire mieux, et l'OECP lancera cette année un travail d'actualisation de son guide sur les aspects sociaux de la commande publique, pourtant récent (2018), mais qui peut encore être amélioré pour

faciliter l'intégration de cet aspect dans la commande publique.

En plus des chiffres généraux du recensement publiés chaque année, avez-vous prévu des études plus ciblées et correspondant à des questions rarement traitées, sur lesquelles les données manquent?

Oui. Nous réalisons actuellement une étude qui est une première sur la sous-traitance dans les marchés publics. L'OECP dispose du matériau exclusif des chiffres du recensement, grâce à la déclaration des actes de sous-traitance. Mais l'étude intègre également une enquête par questionnaire réalisée au quatrième trimestre 2019 auprès des acheteurs, des titulaires de marché et des sous-traitants, pour analyser et comprendre les comportements, et en tirer des pistes concrètes d'amélioration. Cette enquête a été complétée, en décembre, d'une série d'entretiens (près de 25) avec les acteurs qui sont venus nous confier leur ressenti et leurs solutions. Enfin, grâce à l'étude statistique réalisée à cette occasion, nous essaierons de mieux appréhender la part réelle des marchés publics exécutés par les PME, soit en qualité de titulaire, soit en qualité de sous-traitante... et ce sera une exclusivité. L'OECP publiera donc en 2020, les résultats de cette vaste étude, qui constituera un terreau extrêmement fertile pour améliorer une situation souvent vécue comme difficile pour les PME, sans que le diagnostic ait pu être affiné sur des bases complètes. C'est aussi cela l'expertise de la DAJ, au travers de l'Observatoire économique qu'elle anime avec tous les acteurs de la commande publique.

# Transformation numérique de la commande publique

Le Plan de la transformation numérique de la commande publique (TNCP), prévu sur la période 2018-2022, est constitué de dix-neuf actions autour de cinq axes: gouvernance, simplification, interopérabilité, transparence et archivage. Il prévoit à terme la complète dématérialisation de la chaine de la commande publique, de l'avis de marché jusqu'à l'archivage, en passant notamment par la consultation et l'exécution comptable et financière.

### 2019, l'an 1 de la dématérialisation

L'année 2018, première année du Plan, était aussi celle de l'entrée en vigueur, le 1er octobre 2018, de l'obligation de dématérialiser la passation des marchés supérieurs à 25 000 euros (seuil augmenté à 40 000 euros au 1er janvier 2020). Avec un an de recul, le premier bilan de cette dématérialisation s'est avéré très satisfaisant. Une hausse importante du nombre de



consultations dématérialisées a été ainsi constatée. Le nombre de réponses a lui aussi fortement augmenté, le numérique permettant aux entreprises de se porter candidates plus facilement, et donc mécaniquement de répondre à plus d'appels d'offres. Les profils d'acheteurs de niveau régional ou national ont noté une augmentation moyenne du nombre de réponses de 20 % à 30 %. Des éditeurs de profils d'acheteurs ont eu leur volume de réponses multiplié par cinq.

La dématérialisation répond donc parfaitement à ses objectifs en facilitant l'accès à la commande publique, en allégeant les procédures de réponse et en renforçant la concurrence.

Néanmoins, certaines PME/TPE peuvent encore avoir quelques difficultés à répondre à des marchés sous forme dématérialisée, principalement pour des raisons d'accoutumance au numérique. Celles-ci peuvent être accompagnées dans le cadre de l'initiative gouvernementale « France Num ». A été également constatée une utilisation des profils d'acheteurs pour des marchés modestes, signe que la dématérialisation de la passation des marchés publics est vécue comme un outil de simplification et non comme une contrainte. Beaucoup d'acheteurs basculent progressivement l'ensemble de leurs marchés en mode dématérialisé.

### 2019, la poursuite du Plan

Les principales actions débutées fin 2018 se sont achevées en 2019:

- Une harmonisation et une simplification des avis de publicité sous forme électronique en lien avec les travaux européens sur l'e-form.
- La promotion du DUME (Document Unique de Marché Européen) simplifié, en lieu et place du dispositif MPS à compter du 1<sup>er</sup> mai 2019, pour que les entreprises puissent candidater à des marchés en trois clics.
- Les travaux préalables à l'élaboration d'un référentiel de conservation des archives entrant dans le processus de la commande publique, en partenariat avec le SIAF (Service interministériel des archives de France)
- La rédaction de deux guides pratiques à destination des acheteurs publics, l'un sur l'archivage, en partenariat avec le SIAF et le service des archives économiques et financières du MINEFI, l'autre sur la signature électronique.

Sur le plan de la communication, il convient de noter la participation de la direction de projet TNCP à plusieurs évènements sous forme d'interventions sur le Plan ou de table-rondes, ainsi que l'ouverture d'une vitrine TNCP sur Linkedin en complément du site internet existant.

# 2019, l'accélération en matière d'interopérabilité

L'interopérabilité des systèmes d'information de la commande publique (i.e communiquer entre systèmes d'information en échangeant des données standardisées sans restriction technique), condition nécessaire à la complète dématérialisation des marchés publics, est au centre du Plan.

En 2019, la DAJ et l'AIFE ont publié les premiers documents faisant référence en la matière: un cadre commun d'urbanisation de la commande publique (CCUCP), une cartographie des données de la commande publique et une première version d'un cadre commun d'interopérabilité (CCICP). Les travaux devraient se terminer en 2020 avec la réalisation d'un modèle d'interopérabilité et d'un cadre normatif d'échanges de données. À cette fin, des cycles de réunions de travail avec les acheteurs et les éditeurs de solutions informatique seront organisés tout au long de l'année prochaine.

2019 restera marquée par l'obtention de crédits du FTAP (Fonds pour la transformation de l'action publique, cf. focus ci-après) pour financer sur les trois ans à venir les actions du Plan en matière d'interopérabilité ainsi que le développement de nouveaux services autour de la plateforme des achats de l'État (PLACE), partageables avec d'autres profils d'acheteurs, et permettant de croiser des données entre acheteurs

# Poursuite des travaux de simplification réglementaire et de sensibilisation

Après le passage de l'échéance du 1er octobre 2018 à partir de laquelle devaient être dématérialisés tous les marchés supérieures à 25 000 €, la direction des affaires juridiques a poursuivi son travail d'accompagnement en répondant aux questions des acteurs de la commande publique sous différentes formes: conseil aux acheteurs et aux entreprises, mises à jour des deux « guides très pratiques » sur la dématérialisation, interventions publiques, participation à des Webinaires et à des évènements.



# FOCUS

Le dispositif marché public simplifié « MPS », qui était transitoire, a formellement disparu, pour être intégré dans le service DUME (document unique de marchés européens) dont la version électronique connaît une progression régulière depuis le 1er avril 2018. Avec le soutien de l'AIFE, maître d'œuvre pour la DAJ, une version simplifiée du DUME a été mise à disposition.

Parallèlement, le 4 juin 2019, la direction des Affaires Juridiques et l'Agence pour l'Informatique Financière de l'État (AIFE) ont reçu une délégation de la Commission européenne pour une journée d'échanges autour de la dématérialisation de la commande publique et en particulier de la mise en œuvre par la France du DUME. Ces échanges ont été l'occasion de rappeler l'engagement de la France dans le déploiement de cette nouvelle modalité de candidature aux marchés publics permettant la simplification et la sécurisation des procédures, notamment en appliquant le principe « dites-le nous une fois ».

Un groupe de travail s'est par ailleurs consacré à l'élaboration d'avis nationaux simplifiés conçus dans un cadre futur de dématérialisation (optimisation des informations, lisibilité, réutilisation des données).

Cinq séances de travail associant un large panel d'acteurs de la commande publique ont été nécessaires entre décembre 2018 et juin 2019 pour mener à bien ce travail afin d'aboutir à une solution répondant aux besoins de chacun.

Ces travaux ont été menés en cohérence avec ceux lancés par la commission européenne en 2017 relatifs aux « eForms » et ayant abouti à la publication du règlement d'exécution (UE) nº 2019/1780 fixant les nouveaux modèles d'avis pour les marchés répondant à un besoin dont la valeur estimée est supérieure aux seuils de procédure formalisée, en lieu et place du règlement (UE) 2015/1986 actuel, dont l'abrogation est prévue pour octobre 2023. Un groupe de travail a également permis de co-construire le modèle de certificat de cessibilité afin d'en faire un outil plus opérationnel et plus conforme aux attentes des acteurs impliqués dans son émission ou sa manipulation (acheteurs publics, opérateurs économiques titulaires d'un marché public, cessionnaire, comptable assignataire de l'acheteur). Cette première étape, qui sera formalisée par un arrêté, sera prolongée par la mise en place d'un service dématérialisé d'émission des certificats de cessibilité, et contribuera à améliorer le financement des entreprises.

# La transformation numérique de la commande publique (TNCP) financée par le fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP)

Le 23 septembre 2019, le Comité du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), présidé par Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, a retenu comme lauréat le projet TNCP (Dotation de 9,2 millions d'euros sur la période 2020-2022 pour un budget total de 16,1 millions d'euros) après une audition par un jury de personnalités qualifiées.

Ce projet, porté conjointement (cf. photo 1) par la direction des affaires juridiques (DAJ),

la direction des achats de l'État (DAE) et l'AIFE (Agence pour l'informatique financière de l'État) a pour objectif de simplifier la vie des acheteurs et des entreprises, notamment celle des TPE/PME, en proposant une offre de services numériques permettant une dématérialisation de bout en bout de la chaîne de la commande publique et en exploitant les données des marchés.

Les premiers bénéficiaires seront les utilisateurs de la plateforme des achats de l'État (PLACE) et ceux de profils d'acheteurs mutualisés. Sont associés au projet: les plateformes Maximilien Ile-de-France, Megalis Bretagne et Territoires Numériques Bourgogne-Franche-Comté, les régions Auvergne-Rhône Alpes et Normandie, Bordeaux Métropole, la ville de Lyon, la communauté urbaine de Dunkerque, Toulouse Métropole et Grand Poitiers, les SGAR Occitanie et Nouvelle-Aquitaine. Ce projet vise à rendre interopérable PLACE avec les autres profils d'acheteurs qui le souhaitent, puis à terme avec les autres systèmes d'information (SI) de la chaîne de la commande publique (ex: gestion financière, contrôles, archivage), favorisant ainsi le développement d'une nouvelle économie des marchés publics, entièrement numérique, capitalisant sur la donnée, plus sûre et plus performante en matière d'achats.



Signature du contrat de transformation FTAP par Laure Bédier (DAJ), Régine Diyani (AIFE) et Michel Grevoul (DAE).



# La sous-direction du droit privé et du droit pénal

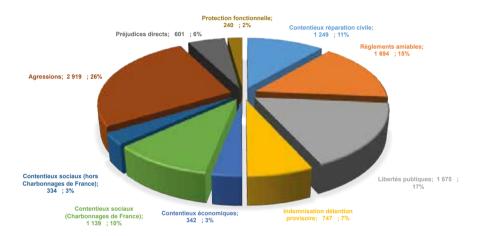


Au premier rang Jocelyne Amouroux, sous-directrice, entourée de ses équipes.

La direction des affaires juridiques (DAJ) assure la fonction interministérielle d'agent judiciaire de l'État (AJE) devant les juridictions judiciaires nationales et étrangères.

La sous-direction « du droit privé et du droit pénal » est composée de trois bureaux, qui assistés d'un pôle support de 5 agents, assurent chacun les fonctions d'agent judiciaire de l'État et traitent actuellement à ce titre plus de 10 000 dossiers contentieux répartis selon le graphique ci-dessous.

Contentieux AJE - Règlements amiables - protection fonctionnelle : nombre de dossiers (au 31/12/2019) et pourcentage d'activité



### Ces trois bureaux sont:

Le bureau du droit privé général (2A), composé de 20 personnes qui 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 également dans ce cadre les transactions destinées à mettre fin à l'instance. Il représente l'État dans les procédures d'indemnisation à raison d'une détention provisoire, devant les Premiers présidents de cour d'appel et, le cas échéant, devant la commission nationale de réparation des détentions (CNR) qui est une commission juridictionnelle fonctionnant auprès de la Cour de cassation. Le bureau représente également l'État devant les juridictions pénales, sur intérêts civils, dans les dossiers d'indemnisation à raison d'opérations de police judiciaire.

Il comprend une cellule dédiée au traitement des contentieux de l'ancien EPIC « Charbonnages de France » à la suite de la reprise de la plus grande part de ses contentieux par l'Agent judiciaire de l'État à compter du 31 décembre 2017, avec l'appui de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) pour les contentieux sociaux, et du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) pour les contentieux minières et environnementaux.

Le bureau du droit pénal et de la protection juridique (2B), composé de 9 personnes, instruit les dossiers engagés devant les juridictions répressives et 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, favoritisme, 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 (2C), composé de 16 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 en tant que responsable de son 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 également des transactions destinées à mettre fin à l'instance, de même que le recouvrement amiable des prestations d'invalidité auprès des assureurs. Il intervient également 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 (3 mars 2004).

- Pour exercer ces missions contentieuses, la SD2 s'appuie sur un réseau de 112 cabinets d'avocats désignés dans le cadre d'un marché public de mutualisation des achats de services de représentation en justice et de conseil juridique en vigueur depuis le 1er janvier 2018.
- En sus de ces missions contentieuses, la deuxième sous-direction exerce comme les autres sous-directions de la DAJ une mission d'expertise juridique, de légistique et de conseil opérationnel, dans ses domaines de compétence qui sont le droit privé général, le droit pénal général et spécial, la procédure civile et la procédure pénale, pour les cabinets ministériels économiques et financiers et l'ensemble des directions de Bercy.

# Mouvement des gilets jaunes, 1 an après

Comme en décembre 2018, une partie de l'activité de l'AJE en 2019 a été consacrée à des contentieux liés aux infractions, notamment de dégradations, commises à l'occasion de manifestations des gilets jaunes à l'encontre de bâtiments publics, de radars, etc.

Alors que la fin de l'année 2018 avait été marquée par les procédures de comparution immédiate, l'année 2019 l'a davantage été par des dossiers d'ampleur, ayant donné lieu à des ouvertures d'information et des procès sur plusieurs jours, voire plusieurs semaines.

Impliqué dans des dossiers emblématiques, l'AJE n'avait toutefois pas vocation à intervenir dans l'ensemble des affaires ayant connu un retentissement médiatique mais uniquement dans celles pour lesquelles l'État avait subi directement un préjudice. Ainsi, s'agissant des dégradations commises sur certains monuments de Paris, il est revenu à d'autres collectivités, telles que la Mairie de Paris, ou à des personnes morales de droit public, telles que le Centre des Monuments Nationaux, de se constituer partie civile.

L'AJE est revanche intervenu par exemple devant le tribunal correctionnel de Narbonne qui a jugé 31 prévenus, dont la plupart ont été, à l'issue de 10 journées d'audiences, condamnés à des peines d'emprisonnement fermes, en raison des dégradations commises à l'encontre du péage de Narbonne qui avaient touché les locaux du peloton autoroutier qui jouxtaient celui-ci et au titre desquelles l'AJE s'était constitué afin de voir réparer son préjudice matériel estimé à près de



140 000 euros. De la même manière, il a pris part à la procédure relative aux dégradations commises à la préfecture du Puy-en-Velay, qui a été renvoyée à une audience correctionnelle de janvier 2020.

# L'intervention renouvelée de l'AJE dans les dossiers de terrorisme

L'Agent judiciaire de l'État intervient en qualité de partie civile dans nombre de dossiers de terrorisme à la fois s'agissant des agents de l'administration victimes de ces faits (généralement des policiers, militaires, surveillants pénitentiaires), ainsi que des victimes civiles ayant bénéficié de pensions et d'allocations de la part du service des retraites et de l'État. C'est donc tant en qualité de tiers payeur que pour solliciter la réparation de son préjudice direct (s'agissant par exemple des charges patronales versées dans le cadre d'un arrêt de travail) que l'AJE est conduit à intervenir dans ce type de procédures.

Avec la création par la loi du 23 mars 2019 de la Juridiction pour l'Indemnisation des Victimes de Terrorisme (JIVAT) qui a désormais compétence exclusive pour statuer sur les demandes de réparation de préjudices résultant d'infractions terroristes, l'Agent judiciaire de l'État a été conduit à adapter ses pratiques dans le traitement des affaires de ce type jugées à compter du second semestre 2019.

Il est ainsi notamment intervenu lors du procès qui s'est tenu en novembre devant la cour d'assises de Paris spécialement composée concernant l'affaire d'agression à l'arme blanche, en septembre 2016, de deux surveillants pénitentiaires de la maison d'arrêt d'OSNY par un détenu radicalisé.

Dans la mesure où une procédure de passerelle entre les juridictions pénales et la JIVAT est prévue par le nouvel article 706-16-1 du code de procédure pénale, l'AJE continue à se constituer devant la cour d'assises spécialement composée tout en sollicitant désormais le renvoi devant la JIVAT par les demandes indemnitaires. La portée désormais plus limitée de l'intervention des parties civiles dans le cadre des procès pénaux des affaires terroristes induit d'ores et déjà une présence

significativement plus limitée de l'AJE lors de cette phase – qui sera particulièrement longue dans des dossiers d'ampleur tels que ceux relatifs aux attentats de janvier 2015 (Charlie Hebdo et Hypercasher) et novembre 2015 (Bataclan) – tout en préservant pleinement sa possibilité de faire valoir les intérêts financiers de l'État lors de la procédure devant la JIVAT qui sera ensuite mise en œuvre.



# L'intervention renouvelée de l'AJE devant les juridictions étrangères

L'Agent judiciaire de l'État représente l'État devant les juridictions judiciaires françaises lorsqu'une demande pécuniaire est formée à son encontre, mais également devant toute juridiction étrangère (la distinction entre juridictions de l'ordre judiciaire et juridictions de l'ordre administratif n'ayant généralement pas cours à l'étranger).

Il est ainsi conduit à représenter l'État français devant des juridictions étrangères lorsque la responsabilité de ce dernier est recherchée et qu'une demande pécuniaire est formulée. Tant procéduralement que sur le fond, la défense de l'État français dans ce cadre requiert cependant un traitement différent d'un contentieux interne.

Pour se constituer devant la juridiction étrangère, l'Agent judiciaire de l'État fait ainsi appel aux services d'un avocat local, en s'appuyant s'il le peut sur le réseau des postes consulaires français à l'étranger, également à même de lui fournir le cadre juridique applicable au litige.

C'est ainsi par exemple qu'en 2019, l'Agent judiciaire de l'État a été conduit à se constituer devant le tribunal de grande instance du Cap en Afrique du Sud pour défendre les intérêts de l'État français à l'encontre duquel est sollicitée une condamnation au paiement d'une somme de plus de 13 millions d'euros.

En l'absence de convention internationale bilatérale ou multilatérale liant la France et l'Afrique du Sud, l'Agent judiciaire de l'État s'est tout d'abord assuré que l'assignation délivrée contre l'État français l'avait été dans le respect des règles du droit international coutumier, c'est-à-dire par la voie diplomatique, qui implique la transmission de l'assignation via l'ambassade étrangère en France au ministère des affaires étrangères français.

En l'espèce, l'assignation ayant été délivrée régulièrement par la voie diplomatique, l'Agent judiciaire de l'État a ensuite recherché si l'État français pouvait exciper de son immunité de juridiction devant les juridictions étrangères en application du droit international coutumier et de l'article 5 de la convention des Nations Unis en date du 2 décembre 2004 sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens aux termes duquel « Un État jouit, pour lui-même et pour ses biens, de l'immunité de juridiction devant les tribunaux d'un autre État ». Les exceptions à l'immunité de juridiction d'un État sont réduites et se limitent, d'une part, au consentement de l'État à l'exercice de la juridiction étrangère, notamment par l'application de clauses compromissoires et, d'autre part, à l'exercice d'activités d'ordre privé, comme des activités commerciales par exemple, qui viendraient concurrencer des acteurs privés.

L'agent judiciaire représente également régulièrement l'État dans le cadre de procédures contentieuses concernant des agents de l'État français impliqués dans des accidents de la circulation survenus à l'étranger.

Les règles qui s'appliquent peuvent alors varier. Ainsi, par exemple à Djibouti, où l'Agent judiciaire de l'État représente l'État français dans de nombreuses procédures mettant en cause sa responsabilité, ce n'est pas le droit international coutumier mais un traité de Coopération en matière de défense conclu avec la République de Djibouti qui, entré en vigueur le 1er mai 2014,

prévoit notamment la procédure applicable aux infractions commises par des membres des forces françaises et au règlement des dommages causés.

L'AJE peut également être appelé à intervenir devant des juridictions pénales étrangères, comme c'est le cas pour l'affaire du tunnel de Tende.



Dans le cadre du chantier de construction du nouveau tunnel de Tende reliant la France et l'Italie, il s'est avéré que de nombreuses malfaçons, affectant notamment la solidité de l'ouvrage et causant des retards, résultaient en réalité de détournements de matériaux qui avaient donné lieu à des mises en examen de personnes physiques et morales devant la juridiction italienne de Cunéo. Cette situation a conduit l'AJE à se constituer partie civile dans cette procédure, aux côtés notamment de la République italienne, à l'aide d'un avocat français assisté d'un confrère italien, bénéficiant d'un mandat spécial signé par la Directrice des affaires juridiques, en sa qualité d'Agent judiciaire de l'État, reçu par notaire, apostillé par la Cour d'appel de Paris et traduit en italien avant son dépôt devant le juge pénal italien. La recevabilité de son action a ainsi été pleinement reconnue par la juridiction italienne dans une décision du 16 décembre 2019.

#### L'Agent judiciaire de l'État au cœur des revirements de jurisprudence de la Cour de cassation sur l'indemnisation du préjudice d'anxiété

Depuis la liquidation de l'ancien EPIC Charbonnages de France, l'Agent judiciaire de l'État défend les intérêts de l'État dans



les contentieux initiés par les mineurs aux fins d'indemnisation de leur préjudice d'anxiété en raison de leur exposition à des substances nocives et notamment à l'amiante

En 2010, la Cour de cassation reconnaissait un préjudice « spécifique » d'anxiété pour les salariés qui n'avaient pas développé de maladie mais avaient travaillé « dans une situation d'inquiétude permanente face au risque de déclaration, à tout moment, d'une maladie liée à l'amiante ».

Depuis 2014, elle n'exigeait plus de preuves particulières de cette anxiété, la réparation devenant de droit dès lors que les salariés avaient travaillé dans un établissement fabriquant des matériaux contenant de l'amiante ou utilisant principalement ce matériau, à la condition que cet établissement soit inscrit sur la liste fixée par arrêté ministériel des établissements bénéficiant du dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999.

L'année 2019 a été marquée par deux arrêts de la Cour de cassation, fondamentaux dans l'élaboration de sa jurisprudence sur l'indemnisation du préjudice d'anxiété.

En effet, par un arrêt du 5 avril 2019, l'assemblée plénière de la Cour de cassation a abandonné la condition tenant au classement de l'établissement dans le dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante.

Puis, par un arrêt du 11 septembre 2019 concernant 746 anciens salariés de Charbonnage de France, la chambre sociale de la Cour de cassation a étendu la reconnaissance du caractère réparable du préjudice

d'anxiété à des salariés exposés à d'autres substances nocives que l'amiante sur le fondement du manquement de l'employeur à son obligation de sécurité.

Dorénavant, « le salarié qui justifie d'une exposition à une substance nocive ou toxique générant un risque élevé de développer une pathologie grave » peut agir contre son employeur pour obtenir réparation de son préjudice d'anxiété, causé par la crainte de développer une pathologie à la suite de cette exposition. Cette possibilité n'est donc plus réservée aux seules personnes exposées à l'amiante ayant travaillé dans un établissement bénéficiant du dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante.

Le salarié devra pour cela prouver son exposition à une substance nocive ou toxique entraînant un risque élevé de développer une pathologie grave et justifier d'un préjudice d'anxiété personnellement subi du fait de cette exposition. L'employeur pourra de son côté démontrer qu'il n'a pas failli à son obligation de sécurité à l'égard de ses salariés en prenant toutes les mesures nécessaires et possibles pour les protéger d'une telle exposition.

C'est précisément sur ce point que la Cour de cassation a cassé l'arrêt d'appel pour défaut de base légale en considérant que sa motivation était insuffisante pour conclure que l'employeur avait mis en place « toutes les mesures » de prévention et de sécurité prévues par les textes.

L'AJE, saisi de 746 dossiers relatifs au préjudice d'anxiété, devra dès lors s'attacher à traiter individuellement l'ensemble de ces contentieux devant la cour d'appel de renvoi.



#### Le règlement amiable des litiges : l'exemple de la convention État-Assureurs

La DAJ représente l'État dans le cadre de la convention « Dommages matériels » signée entre l'État et les compagnies d'assurance. Cette convention, dont le champ est limité à l'indemnisation des seuls dommages matériels survenus lors d'accidents entre deux véhicules identifiés, dans la limite d'un plafond de 6500 euros par véhicule, s'applique sur le territoire national mais également en Andorre et à Monaco. Elle a en outre été étendue aux conséquences matérielles des accidents ayant également causé des dommages corporels.

Elle a démontré son efficacité, dès lors que compte-tenu du nombre résiduel de désaccords soumis à la sous-commission de conciliation dont les décisions s'imposent aux parties sans nouveau recours possible, celle-ci ne se réunit plus que tous les deux ans.

L'origine de ce dispositif résulte de la dispense de l'obligation d'assurance dont bénéficie l'État en vertu de l'article L.211-1 du code des assurances qui le conduit à assumer lui-même l'indemnisation des préjudices causés par ses véhicules en cas d'accidents. Cette situation a conduit l'État à signer en 1980, avec la plupart des compagnies d'assurances, une convention de règlement, plusieurs fois modifiées, pendant de la convention inter assureurs (convention IRSA), dans le but de simplifier et d'accélérer les procédures de règlement des litiges, et de limiter les recours contentieux.

Ces textes conventionnels comportent, outre la convention elle-même, un règlement d'application pratique précisant les règles et principes posés par la convention et un barème qui fixe la répartition des droits à recours entre adhérents. Les dommages sont ainsi évalués par un expert à la diligence de l'assureur ou de l'administration affectataire qui s'engagent mutuellement à ne pas contester l'évaluation effectuée. Pour les dommages de faible importance, l'évaluation se fait sur simple devis, sans expertise préalable.

Les recours exercés par chacune des parties doivent être présentés dans un délai

maximum de 2 ans à compter de la date de l'accident. Au-delà de ce délai, aucun recours ne peut plus être exercé. En cas d'absence de contestation dans un délai de 60 jours, à compter de la date de présentation du recours, le recours est considéré comme accepté et le sinistre doit être réglé. Une fois le règlement effectué, le montant du recours ne peut plus être remis en cause. Le 28 mars dernier la sous-commission de conciliation, présidée par le bureau de la réparation civile de la DAJ, s'est ainsi prononcée sur 13 dossiers: elle a statué en faveur des assureurs dans 3 dossiers et en faveur de l'État dans 2 dossiers; elle a écarté 3 dossiers pour saisine hors délai. au bénéfice de l'État; et 5 dossiers ont fait l'objet d'un partage par moitié.



#### Les fonds de dotation

## Le succès des fonds de dotation se confirme

En 2019, les fonds de dotation, créés par l'article 140 de la loi de modernisation de l'économie (LME) n° 2008-776 du 4 août 2008 ont fêté leur dix ans.

Les fonds de dotation ont connu un véritable engouement dans des secteurs aussi variés que la culture, l'art, le domaine social, la santé, l'enseignement supérieur et la formation continue, l'environnement ou l'action humanitaire.

Depuis le décret n° 2015-49 du 22 janvier 2015, une dotation initiale pour les fonds de dotation nouvellement constitués d'un montant de 15 000 euros est prévue conformément aux dispositions de l'article 85 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS).

Si cette nouvelle exigence a pu engendrer un fléchissement du nombre de créations des fonds de dotations en 2015, les années suivantes ont été marquées par une nette reprise jusqu'à retrouver en 2019 un nombre de créations similaire à 2014, soit 368. Au total, ce sont plus de 3 000 fonds de dotations qui ont été créés depuis la LME. La DAJ a poursuivi en 2019 son action en faveur du développement des fonds de dotation par notamment:

- la mise à jour du site internet de la DAJ sur les fonds de dotation;
- un soutien juridique aux préfectures, en collaboration avec le ministère de l'intérieur, ou à d'autres administrations ou institutions;
- une participation au forum des associations et fondations du 16 octobre 2019 consacré en particulier aux 10 ans du fonds de dotation.

#### Un site internet fréquenté

Le volet du site internet de la DAJ consacré aux fonds de dotation bénéficie d'une fréquentation importante, puisque plus de 26 000 consultations ont été enregistrées. Son contenu est régulièrement mis à jour afin de prendre en considération les nouveautés règlementaires et mieux informer les créateurs et gestionnaires de fonds.

Sont ainsi régulièrement insérées dans la rubrique « ACTUALITES des FONDS de DOTATION » des brèves sur le nombre de



création de fonds de dotation et les textes applicables. La mise à jour du site effectuée en novembre 2019, à l'occasion de laquelle le suivi mensuel des fonds de dotations créés a été complété des données de l'année 2019, s'est accompagnée d'une refonte de la présentation graphique pour plus de lisibilité.

Le site offre en outre toujours des outils nécessaires à la création et à la gestion des fonds de dotation ainsi qu'une rubrique de questions/réponses régulièrement mise à jour au gré des consultations juridiques de la DAI.

# Une expertise sur des sujets variés et de plus en plus complexes

La doctrine des fonds de dotation est désormais stabilisée et la DAJ a encore pu rappeler à plusieurs reprises en 2019 que:

- l'État ne peut, en principe, créer un fonds de dotation, mais ses établissements publics et les collectivités territoriales le peuvent;
- aucun fond public ne peut (sauf dérogation) être versé à un fonds en numéraire ou en nature;
- l'objet des fonds de dotation doit répondre à un but d'intérêt général au sens de la loi fiscale.

La DAJ a été sollicitée à de nombreuses reprises en 2019 par les préfectures et d'autres administrations ou institutions et a produit des consultations sur de nouvelles questions juridiques complexes:

 Une société d'économie mixte (SEM) locale, au capital majoritairement détenue par des personnes publiques, peut-elle constituer et financer un fonds de dotation au regard de la prohibition de tout versement de fonds publics aux fonds de dotation?

Une SEM locale est une personne morale de droit privé puisqu'elle doit être constituée sous la forme d'une société anonyme de droit commercial selon l'alinéa 1<sup>er</sup> l'article L.1522-1 du code général des collectivités territoriales.

La présence de collectivités publiques ou d'établissements publics parmi les associés,

à titre majoritaire (voire exclusifs pour les SEM autres que locales) ne change pas la nature du groupement qui demeure nécessairement et toujours une personne morale de droit privée selon une jurisprudence du Conseil d'État et du Tribunal des conflits désormais bien établie.

Constituée sous la forme d'une société anonyme, la SEM locale relève donc du régime juridique général de ce type de société, notamment en ce qui concerne sa gestion qui est gouvernée par les règles de droit privé, sauf choix statutaire de se soumettre volontairement aux règles de la comptabilité publique comme le permet le 5° de l'article 1er du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

En conséquence, lorsqu'une SEM locale exerce une activité marchande excluant sa qualification d'unité de l'Administration, les fonds qu'elle manie ne sont pas confiés à la garde et à la conservation d'un comptable public et doivent être qualifiés de fonds privés.

Dès lors, ces fonds peuvent servir à financer la dotation initiale d'un fonds de dotation sans contrevenir à l'interdiction de versement de fonds publics aux fonds de dotation.

 L'information donnée par le fondateur d'un fonds de dotation, via son site internet, sur les avantages fiscaux consentis en cas de don effectué au profit de son fonds de dotation constitue-t-elle un appel public à la générosité soumis à autorisation?

Les informations communiquées par le fondateur d'un fonds de dotation, relativement aux avantages fiscaux auxquels ouvrent droit les dons effectués à son fonds, ne semblent pas constituer un appel public à la générosité au regard de la définition légale de l'appel public à la générosité. De façon générale et à titre prospectif, une distinction pourrait être envisagée selon que la sollicitation sur internet est active ou passive.





A. Sales

# Rencontre avec M. Jean-François Le Coq, chef du bureau du droit privé général, et M. Julien Morino-Ros, chef du bureau du droit pénal et de la protection juridique

Des magistrats judiciaires détachés à la DAJ: quel intérêt cela présente-il tant pour la DAJ que pour les magistrats concernés?

# Jean-François Le Coq, chef du bureau du droit privé général:

L'Agent judiciaire de l'État représente l'État devant les juridictions judiciaires en cas de demande pécuniaire formulée à son encontre ou par ce dernier. Travailler à la DAJ en ayant la qualité d'Agent judiciaire de l'État adjoint, m'est apparu être un

prolongement logique de mes fonctions de magistrat judiciaire. J'aborde au demeurant mes nouvelles fonctions avec la même volonté de servir l'État et la même déontologie.

L'État n'est pas un plaideur comme les autres. Il adopte à ce titre une ligne de conduite extrêmement rigoureuse dans la défense de ses intérêts. La dignité et la bonne foi requises dans la défense des intérêts de l'État et qui font partie des lignes directrices de l'Agent judiciaire de l'État, font appel aux mêmes qualités déontologiques que celles requises d'un magistrat judiciaire, qui impliquent de

rechercher objectivement si les conditions de la responsabilité de l'État ou de son adversaire sont caractérisées et, si tel est le cas, de procéder à l'évaluation la plus juste possible du préjudice en cause. C'est donc assez naturellement que j'ai choisi d'entrer au service de l'Agent judiciaire de l'État.

D'un point de vue technique, je mets au service de l'AJE mon expérience de la juridiction, particulièrement la pratique de la procédure civile, qui est essentielle pour la bonne gestion de dossiers contentieux, dans lesquels les incidents de procédure sont fréquents. C'est par ailleurs pour moi l'occasion de retrouver des sujets dont j'avais pu connaître au sein de l'administration centrale au ministère de la justice, où j'étais notamment en charge du droit des contrats et du droit de la responsabilité civile.

Cette connaissance du fonctionnement de l'administration centrale est également un atout dans l'exercice des fonctions consultatives dévolues au bureau du droit privé général, même si chaque ministère possède une organisation et des procédures internes propres. C'est d'ailleurs cette dualité de fonctions, contentieuses et consultatives, qui m'a particulièrement attiré à la DAJ. D'un côté poursuivre la pratique contentieuse dans des dossiers à forts enjeux politiques et/ou financiers, et de l'autre faire œuvre d'expertise juridique avec un haut niveau d'exigence, dans des matières variées.

# Julien Morino-Ros, chef du bureau du droit pénal et de la protection juridique:

Etre magistrat à la DAJ c'est bien sûr fournir l'expertise juridique que l'on peut attendre d'un praticien du droit, mais c'est surtout avoir l'opportunité d'apporter les acquis de l'expérience issue des fonctions précédemment exercées en juridiction. En effet, le bureau du droit pénal est le destinataire de l'ensemble des avis d'audience adressés à l'Agent judiciaire de l'État par l'ensemble des juridictions pénales de France: mon expérience de substitut du procureur de la République me permet ainsi d'appréhender au mieux les conditions dans lesquelles le

service est saisi et d'apprécier les moyens d'y répondre le plus utilement possible.

Par ailleurs, ayant également exercé au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, ces fonctions d'Agent judiciaire adjoint de l'État me donnent l'occasion de mettre cette expérience au service de la DAJ et d'appréhender une autre façon de travailler en administration centrale. Il s'agit en effet d'une mission très opérationnelle, car consistant à gérer un portefeuille contentieux comprenant du contentieux de masse et des affaires plus sensibles ou techniques, ce qui est finalement très proche de l'expérience d'un magistrat du parquet.

Ce poste est surtout l'occasion d'adopter un point de vue nouveau sur la procédure pénale et l'institution judiciaire, en jouant un rôle différent: celui de partie civile. Pour autant, l'AJE n'est pas une victime comme les autres, car il est doté de moyens d'action conséquents, avec un service juridique composé d'anciens avocats, de directeurs des services des greffes détachés, d'attachés ou d'agents des douanes pouvant par ailleurs faire appel à des avocats dans le cadre d'un marché public. Il en résulte que l'AJE doit s'astreindre à une exigence de rigueur juridique, mais également de bonne foi dans les demandes qu'il formule. De ce point de vue, il doit jouer un rôle non seulement de relai et de coordination avec l'ensemble des administrations qu'il représente, mais également de filtre.

# Quels seront vos enjeux pour l'année 2020 ?

#### Jean-François Le Coq:

2020 s'annonce une année riche.

Dans les dossiers des anciens mineurs de l'EPIC Charbonnage de France aux droits duquel est venu l'Agent judiciaire de l'État, la Cour de cassation a par un arrêt du 11 septembre 2009 censuré dans 750 dossiers la motivation des juges du fond qu'elle a jugée insuffisante sur le respect par l'employeur de son obligation de sécurité. Il va donc falloir s'organiser pour assurer le dépôt de conclusions dans près

de 750 dossiers dans des délais contraints (2 mois après le dépôt des conclusions des appelants) tout en veillant pour chaque dossier à faire précisément la démonstration et à rapporter les preuves du respect par l'employeur de son obligation de sécurité. C'est un défi qui va demander une organisation matérielle exceptionnelle.

Par ailleurs, les services de l'Agent judiciaire de l'État devront comme tous les acteurs du système judiciaire « digérer » la réforme de la procédure civile entrée en vigueur au 1er janvier dernier. À ce titre, nous serons particulièrement vigilants à identifier et mesurer les effets de cette réforme sur notre pratique contentieuse pour en tirer, le cas échéant, toutes les conséquences nécessaires sur l'organisation de notre activité en la matière.

#### **Julien Morino-Ros:**

Si l'AJE est globalement bien identifié par les juridictions comme organisme de tiers payeur s'agissant des agressions subies par les agents publics tels que les policiers, gendarmes, surveillants pénitentiaires ou professeurs il l'est en revanche moins s'agissant des préjudices directs dont l'État est victime. Il est en effet fréquent que les administrations soient directement avisées et que celles-ci n'aient pas la possibilité de nous prévenir en temps utile - notamment s'agissant des procédures de comparution immédiate - voire qu'elles interviennent directement, ce qui peut ensuite gêner l'intervention de l'AJE. L'objectif sera donc de continuer à sensibiliser tant les administrations, que les juridictions à nos missions afin de favoriser notre saisine et de renforcer l'efficacité de notre intervention.





#### Le bureau du droit public général et constitutionnel (3A)



Le bureau du droit des politiques de l'emploi et des professions réglementées (3B)



Le bureau du droit européen et international (3c)



Bageir

De gauche à droite: Aurore Fougères, adjointe au chef de bureau; Louis Cazeils, consultant; Didier le Henaff, consultant; Olivier Biget, chef du bureau; Marie-Aline Charvot, consultante; Antonin V., consultant; Serge Marasco, consultant; Valérie Service-Tsetou-Lebon, adjointe au chef du bureau; Eva Delon, consultante; François Mialon, consultant.

De gauche à droite: Anne Deblois, assistante; Yannick Cervantes, consultant; Catherine Behloul, assistante; Veasna Khem, consultant; Iliada Lipsos, cheffe du bureau; Stéphane Derouin, adjoint à la cheffe du bureau; Anne Renoncet, consultante. De gauche à droite: Anne le Roux, consultante; Alix Rancurel, consultante; Alexandra Cuisiniez, consultante; Mélanie Ceppe, consultante; Lucie Larripa, consultante; Théodore Plat, stagiaire; Gaël Arnold, consultante; Catherine Houdant, adjointe à la cheffe du bureau; Caroline Chappe, adjointe à la cheffe du bureau; Hélène Charpentier, cheffe du bureau.

#### La sous-direction du droit public et du droit européen et international

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 » (domaine de la commande publique excepté), tant dans ses composantes nationales (droit constitutionnel, administratif, et budgétaire, etc.) qu'européennes (droit européen, CEDH) et internationales (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 règlementées. 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 elle 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 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, le bureau apporte son assistance lors de l'élaboration de projets de texte, 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 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, notamment). Le bureau apporte également son assistance aux directions métiers compétentes pour le traitement des contentieux ou le suivi de projets de texte, législatifs ou réglementaires.

Le bureau du droit européen et international 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 et privé, 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.

# Sécuriser juridiquement le montage de dispositifs innovants

#### Pass numérique

Le dispositif du Pass numérique s'inscrit dans le cadre de la Stratégie nationale pour un Numérique inclusif, pilotée par la Mission Société Numérique. Cette stratégie a vocation à accompagner la montée en compétences numériques des Français notamment des publics vulnérables.

Dans le cadre de sa mise en œuvre, l'État a fait le choix de déployer un dispositif national de « Pass numérique ». Ce dispositif, qui se matérialise par des carnets de plusieurs chèques, donne aux bénéficiaires le droit d'accéder – dans des lieux préalablement qualifiés - à des services d'accompagnement numérique, avec une prise en charge totale ou partielle par un tierspayeur. En pratique, les personnes reçoivent un Pass numérique auprès d'une structure locale (guichet de service public, associations, travailleurs sociaux, etc.) et peuvent ensuite s'inscrire à un atelier d'accompagnement au numérique. L'État a lancé un appel à projets en 2019 visant à soutenir l'achat par des collectivités territoriales de Pass numériques.

La DAJ a apporté son appui à l'Agence du numérique et au secrétariat d'État au numérique, pour expertiser les modalités de mise en œuvre du montage juridique envisagé au regard du droit de la commande publique et du droit de l'Union européenne.



#### Pass culture

La DAJ a apporté son soutien et son expertise juridique à la mission de préfiguration du pass Culture, pilotée par le ministère de la culture, en examinant, aux différents stades d'évolution du projet, la compatibilité du montage juridique envisagé avec le droit de la commande publique, le

droit des entreprises et le droit de l'Union européenne.

D'abord concu sous forme d'expérimentation, le dispositif consiste en la délivrance d'un pass Culture d'une valeur de 500 € pour tous les jeunes de 18 ans, à utiliser sur une application numérique, pour acquérir les biens et services culturels de leur choix. Le pass Culture se développe sous la forme d'une plateforme à laquelle les jeunes et, si les conditions sont réunies, les autres usagers finaux accèdent, via une application accessible sur tous les écrans. Selon ses promoteurs, l'ambition du pass Culture est de devenir un nouveau service d'intérêt général de la culture. Son objectif est de faciliter l'accès de tous à la culture, de promouvoir la qualité et la diversité des offres culturelles et de favoriser l'autonomie des jeunes au moment de leur accession à la majorité. Il doit également permettre de développer une plateforme publique culturelle, libre et ouverte à tous les offreurs culturels.

Les principes de l'expérimentation du pass Culture ont été fixés par le décret n° 2019-66 du 1er février 2019. Pour mener à bien ce projet, la société du pass Culture, chargée d'exploiter le pass, de référencer les offres des opérateurs culturels et de créer les conditions adéquates de sa pérennisation, a été créée par le décret n° 2019-755 du 22 juillet 2019, sous forme de société par actions simplifiée, dans laquelle l'État a souscrit une part de capital.



#### **Taxe GAFA**

La DAJ a apporté son soutien aux travaux conduits par la Direction de la Législation Fiscale (DLF) pour instaurer, en France, une taxe sur les services numériques. Face aux difficultés rencontrées dans la négociation d'une proposition de directive de l'Union européenne et à l'impossibilité d'achever

les négociations à l'OCDE sur l'imposition de l'économie numérique, la France a en effet souhaité aller de l'avant et adopter un régime fiscal transitoire, en attendant des avancées au sein de l'UE et plus généralement qu'un consensus se dégage en faveur d'une solution internationale. Afin d'éviter toute contradiction potentielle, le projet du Gouvernement s'est inspiré pour une large part de la proposition de directive de la Commission européenne concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques1.

Les règles fiscales existantes, qui reposent sur le principe selon lequel les bénéfices devraient être taxés là où la valeur est créée, ne tiennent pas compte de la portée mondiale des activités numériques, pour lesquelles il n'est pas requis de disposer d'une présence physique pour pouvoir fournir des services numériques. En outre, les entreprises numériques présentent des caractéristiques différentes de celles des entreprises traditionnelles, notamment par la contribution des utilisateurs finaux à la création de valeur et la capacité de l'entreprise à en tirer profit, par des effets de réseau.

Sur la base de ces constats et dans l'attente d'une solution globale, le projet de loi visait ainsi à instaurer une taxe prélevée sur les produits bruts d'une entreprise provenant de la fourniture de certains services numériques, pour lesquels la création de valeur par les utilisateurs joue un rôle central. Le projet de loi prévoyait que la taxe s'applique à deux catégories de services: d'une part, les services mettant à disposition une interface numérique permettant à ses utilisateurs d'interagir entre eux, d'autre



part, les services permettant aux annonceurs d'acquérir des services permettant de placer des messages publicitaires ciblés en fonction des données se rapportant à l'internaute qui visualise ces messages. Ces services présentent un mode de création de valeur qui leur est propre et qui repose largement sur l'activité des internautes. En outre, l'importance des effets de réseau, notamment pour les entreprises de grande envergure, dans la mesure où ils confèrent une attractivité spécifique à ces services numériques, a été prise en compte.

Dans ce cadre, l'expertise du bureau du droit européen et international a notamment porté sur la détermination du champ et du calcul de ce nouvel impôt, relativement inédit, et a ainsi permis de renforcer la robustesse de la mesure au regard du droit de l'Union européenne et du droit international. Le dispositif a été adopté par la loi nº 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés2. Les services numériques ainsi identifiés sont, sur cette base, taxés à hauteur de 3 % des sommes tirées de leur exploitation et rattachables au territoire national selon des règles de territorialité propres.

Au plan international, les travaux se poursuivent en parallèle. En octobre 2019, les ministres des Finances du G20 ont donné leur feu vert à l'« approche unifiée » proposée par l'OCDE3 pour taxer les activités numériques des entreprises qui en tirent un revenu, se donnant pour objectif de parvenir à un accord politique avant le mois de juin 2020.

- Lien dynamique vers la proposition de la Commission (COM(2018)148): https:// ec.europa.eu/taxation\_customs/sites/ taxation/files/proposal\_common\_system\_ digital\_services\_tax\_21032018\_fr.pdf
- 2. https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte. do?cidTexte=JORFTEXT000038811588&dateTexte=&categorieLien=id
- 3. https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/document-consultation-publique-proposition-secretariat-approche-unifiee-pilier-1.pdf

#### Accompagner l'harmonisation de l'action internationale de l'État avec le droit de l'Union européenne

#### Suites de l'arrêt Achmea de la CJUE

Le 6 mars 2018, dans l'affaire C-284/16, République slovaque c/Achmea, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la clause d'arbitrage d'un accord bilatéral de protection des investissements (API) conclu entre deux États membres de l'UE, en l'occurrence les Pays-Bas et la Slovaquie, était contraire au droit de l'Union. La Cour s'est notamment fondée sur le principe de confiance mutuelle, et sur sa compétence exclusive pour interpréter les Traités, pour considérer qu'une telle procédure de règlement des différends entre investisseur et État portait atteinte à l'autonomie du droit de l'Union. Suscité par un renvoi préjudiciel des juridictions allemandes dans le cadre du recours en annulation de la sentence Achmea, cet arrêt était très attendu puisque le statut juridique de la centaine d'API « intra-européens » est débattu depuis plusieurs années.

La DAJ a appuyé la Direction générale du Trésor, qui négocie les API pour le compte de la France et qui en assure le suivi, dans ses échanges interministériels et dans ses négociations avec les États membres et la Commission européenne, pour tirer toutes les conséquences de l'invalidation par la Cour des clauses d'arbitrage investisseur-État des API entre États membres de l'UE. Pour ce faire, et conformément à une déclaration politique adoptée en janvier 2019, les États membres ont négocié un accord plurilatéral organisant le démantèlement coordonné des API intra-européens et prévoyant des mesures transitoires pour permettre le règlement définitif des litiges en cours. L'accord plurilatéral, dont les négociations ont été conclues le 24 octobre 2019, sera prochainement signé par une vaste majorité d'États membres. Dans l'attente de leur démantèlement formel par l'accord plurilatéral, les douze API conclus par la France avec d'autres États membres de l'Union (Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Roumanie,

Slovaquie et Slovénie) ne devraient plus être invoqués aux fins du règlement de différends investisseur-État. La clause d'arbitrage du Traité sur la Charte de l'Energie, dont le statut juridique au sein de l'Union fera l'objet de discussions complémentaires entre les États membres et la Commission européenne, ne devrait par ailleurs plus être invoquée pour le règlement de litiges intra-européens.

# Porter la parole de l'État devant le Conseil constitutionnel

#### Loi Pacte (ADP)

Défense devant le Conseil Constitutionnel des dispositions de la loi Pacte autorisant la privatisation de la société Aéroport de Paris L'examen parlementaire du projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises (Pacte) s'est achevé avec son adoption définitive par l'Assemblée nationale le 11 avril 2019. Ce projet de texte, devenu la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019, a donné lieu au cours du premier trimestre 2019 à des travaux de mise au point des articles législatifs.

Cette loi ayant été soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, le bureau du droit public général et constitutionnel a participé à la défense de ces mêmes dispositions que les parlementaires critiquaient au motif, notamment, qu'elles méconnaissaient le neuvième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui interdit de privatiser une entreprise ayant le caractère d'un monopole de fait ou d'un service public national.

Dans sa décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019, le Conseil constitutionnel a validé les dispositions de la loi autorisant le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société ADP. Pour écarter la qualification de monopole de fait, le Conseil, examinant la place de la société ADP dans le secteur aérien, a en particulier relevé que si cette société est chargée, à titre exclusif, d'exploiter plusieurs aérodromes civils situés en Île-de-France, d'autres aérodromes d'intérêt national ou international existent sur le territoire français. En outre, si ADP domine largement le secteur aéroportuaire

français, elle est en situation de concurrence croissante avec les principaux aéroports régionaux, y compris en matière de dessertes internationales. Sur l'existence d'un service public national, le Conseil a jugé que l'aménagement, l'exploitation et le développement des aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris Orly et Paris-Le Bourget ne constituent pas un service public national dont la nécessité découlerait de principes ou de règles de valeur constitutionnelle. Puis, relevant qu'aucune disposition en vigueur ne qualifie ADP de service public national, il en a déduit que la société ADP ne présente pas, en l'état, les caractéristiques d'un service public national au sens du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

# Garantir ou rétablir la légalité de l'action administrative

### Régularisation des tarifs des courses de taxis

Les tarifs des courses de taxi sont réglementés par un décret n° 2015-1252 du 7 octobre 2015. Les préfets déterminent chaque année, dans leur département, les tarifs maximaux ainsi que, notamment, les suppléments applicables, en tenant compte de la variation maximale du tarif d'une course type et du tarif minimum fixés par un arrêté ministériel.

Par une décision du 31 décembre 2018, le Conseil d'État a annulé l'arrêté du 14 décembre 2017 par lequel le ministre avait réglementé les tarifs des courses de taxi pour l'année 2018, en l'absence d'information préalable de l'Autorité de la concurrence au sujet du projet de révision de ces tarifs réglementés.

L'annulation pour excès de pouvoir de cet acte administratif n'était pas sans conséquence sur les arrêtés préfectoraux pris au titre de la même année, qui n'auraient pu légalement intervenir en l'absence de cet arrêté ministériel. La DAJ a donc apporté son concours à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), afin de tirer les conséquences de cette décision en sécurisant juridiquement à la fois la

réglementation des tarifs des courses de taxi pour l'année 2018 et celle, d'ores et déjà adoptée, de l'année suivante.

Reprenant à l'identique les dispositions des arrêtés pour 2018 et 2019, deux arrêtés ministériels du 19 avril 2019 sont intervenus afin de régulariser les tarifs des courses de taxi.



# Réglementation applicable aux accords d'intéressement dans les établissements publics de l'État

Saisie par la Direction du budget, autorité de tutelle de nombreux établissements publics, la DAJ s'est prononcée sur la réglementation applicable aux établissements publics de l'État en matière d'accords d'intéressement, contribuant à clarifier l'état du droit applicable.

L'intéressement est un dispositif facultatif de rémunération susceptible d'être mis en œuvre par accord dans toute entreprise, dès lors qu'elle satisfait à ses obligations en matière de représentation du personnel. En application de l'article L.3311-1 du code du travail, les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) et les établissements publics administratifs (EPA), lorsqu'ils emploient du personnel de droit privé, peuvent négocier des accords d'intéressement.



En vertu de l'article L.2211-1 du code du travail, ces établissements relèvent en effet, pour leur personnel de droit privé, des dispositions relatives à la négociation

51

collective. Ils peuvent donc mettre en place, par convention ou accord collectif, un dispositif d'intéressement applicable à l'ensemble de leurs salariés de droit privé, sans distinction liée au statut juridique de l'établissement concerné. Comme l'a précisé la DAJ, les modalités de calcul de l'intéressement sont dès lors liées aux résultats ou aux performances de l'établissement, le code du travail instaurant néanmoins un double plafonnement au montant global des primes pouvant être distribuées aux bénéficiaires du dispositif. En revanche, les agents publics et fonctionnaires exerçant au sein de ces établissements publics n'entrent pas dans le champ d'application de ce dispositif. Ce sont les dispositions relatives à la prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'État et ses établissements publics, issues du décret n° 2011-1038 du 29 août 2011, qui leur sont applicables.

# Réforme territoriale de l'ordre des experts comptables

Placé sous la tutelle du ministre chargé de l'économie, l'ordre des experts comptables est représenté par un conseil supérieur (CSOEC), ainsi que par des conseils régionaux (CROEC). À la suite du redécoupage, au 1er janvier 2016, de la carte des régions administratives, par la loi nº 2015-29 du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, l'ordre des experts comptables a accepté le principe d'une réforme territoriale consistant à aligner les circonscriptions des CROEC sur celles des régions administratives. Sollicitée sur la possibilité de proroger les mandats des élus des



conseils de l'ordre et de fixer le calendrier des élections de ces instances, la DAJ a contribué à sécuriser juridiquement la période transitoire avant la mise en œuvre de cette réforme.

Cette dernière s'est par la suite traduite par l'adoption de l'article 33 de la loi PACTE, qui a créé de nouveaux CROEC, dans les limites territoriales des régions. Cet article a également modifié les règles relatives aux élections de ces conseils, issues de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable. Le décret n° 2019-1193 du 19 novembre 2019 a tiré les conséquences réglementaires de cette réforme, en matière de composition, d'élection et de fonctionnement des conseils de l'ordre. Les dates des élections des membres des conseils de l'ordre sont désormais fixées directement par ce décret.

#### Mieux répondre aux besoins des usagers

# Processus de déconcentration des décisions individuelles

Par une circulaire en date 24 juillet 2018, le Premier ministre demandait à l'ensemble des ministères de lui soumettre des propositions tendant à transférer au niveau départemental, voire infra-départemental, l'ensemble des décisions qui pourraient être prises à ces niveaux afin de renforcer les marges de manœuvre des agents de terrain. Afin que les particuliers comme les entreprises puissent voir traiter leur demande dans la meilleure proximité, la circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail, a précisé que les décisions administratives individuelles devraient n'être prises en administration centrale que de manière très résiduelle.

Dans ce cadre, les ministères économiques et financiers ont sollicité l'expertise de la direction des affaires juridiques sur plusieurs régimes de décisions ministérielles, afin notamment d'identifier leur caractère « déconcentrable », selon leur nature réglementaire ou individuelle, et le

vecteur législatif ou réglementaire nécessaire pour y procéder.

Le bureau du droit public général et constitutionnel a ainsi analysé les conditions d'une déconcentration au niveau local de décisions administratives relevant du périmètre des ministères économiques et financiers dans des champs très divers: la métrologie légale, le classement de communes en stations classées de tourisme ou les procédures d'agrément des organismes concourant au tourisme social. La déconcentration du pouvoir de

décision ministériel au profit d'établissements publics a également donné lieu à expertise juridique, par exemple au profit de l'agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail ou de l'institut national de la propriété industrielle.

À la demande du Secrétariat général du Gouvernement, ce même bureau a, en outre, directement porté le décret n° 2019-1363 du 16 décembre 2019 relatif à la déconcentration de décisions en matière de groupements d'intérêt public.



De gauche à droite: Hélène Charpentier, cheffe du bureau du droit européen et international Catherine Houdant, adjointe à la cheffe du bureau; Caroline Chappe, adjointe à la cheffe du bureau.

# Rencontre avec les rédacteurs du « Vade-mecum des aides d'État »

#### Qu'est-ce que le Vademecum des aides d'État? Comment l'ouvrage est-il né?

Conçu comme un manuel pratique, le Vade mecum des aides d'État a pour objectif de faciliter la compréhension des règles juridiques relatives à la qualification d'aide d'État, à leur compatibilité avec le marché intérieur et aux procédures dont le respect s'impose, en la matière, aux États membres de l'Union européenne.

Le droit des aides d'État repose sur un principe simple: censées fausser indûment le libre jeu de la concurrence dans l'Union, les aides d'État sont, sauf dérogations, incompatibles avec le marché intérieur. La mise en œuvre de ce droit peut toutefois s'avérer délicate. En effet, hormis le
cas de la subvention, il est parfois difficile, en présence de montages complexes,
d'apprécier si une mesure va conférer à des
entreprises un avantage financé par des
ressources d'État et susceptible de fausser
les échanges et la concurrence.

L'enjeu de ce diagnostic est crucial. Sauf exceptions, les aides d'État doivent, en effet, être notifiées à la Commission européenne avant leur octroi. La violation de cette règle fait encourir aux entreprises un risque de remboursement des aides illégalement perçues.

Il importe donc d'identifier suffisamment en amont si un dispositif de soutien public aux entreprises constituera ou non une aide d'État

Tel est le plus souvent l'objet des questions qui nous sont soumises en matière d'aides d'État, et qui représentent chaque année un peu plus de la moitié des consultations en droit de l'Union européenne.

C'est au tout début des années 2000 que l'ancien bureau du droit « communautaire » de la DAJ a élaboré les premières fiches pratiques de façon informelle. Ces fiches étaient, à l'origine, destinées à nos correspondants des directions de Bercy concernées par les problématiques d'aides d'État. Au cœur des politiques publiques de relance, notamment depuis la crise systémique de 2008, le droit des aides d'État s'est trouvé revêtir un enjeu de plus en plus majeur pour l'ensemble des acteurs publics. C'est ainsi qu'à la fin 2009, forte de sa pratique et de son expérience, la DAJ a publié la première édition du Vade mecum en librairie.

Une nouvelle étape a été franchie en 2015, avec l'accès gratuit en ligne sur le site des ministères économiques et financiers, dans une version électronique enrichie de fonctionnalités de recherche. L'édition 2019 a été mise en ligne au premier trimestre 2020

#### Quelle est la ligne éditoriale? Comment choisissez-vous les éléments de mise à jour?

En proposant le Vade mecum des aides d'État, la DAJ n'a jamais eu pour ambition de réaliser un ouvrage exhaustif sur cette matière complexe et très technique, mais plutôt d'apporter un éclairage aussi pratique et pédagogique que possible aux acteurs de la sphère publique pour leurs travaux décisionnels et de négociation avec les instances européennes.

Classées en trois thématiques, qualification, compatibilité et règles de procédure, les vingt-quatre fiches du Vade mecum présentent l'état de la jurisprudence européenne et nationale et des principaux textes et décisions individuelles adoptés par la Commission européenne.

L'actualité jurisprudentielle étant chaque année toujours plus dense, le parti a été pris, depuis le début, de ne retenir que les arrêts les plus novateurs ou dont les développements apportent une vraie plus-value dans la compréhension des notions les plus complexes que sont, notamment, les critères d'avantage sélectif ou de ressources d'État

Au fil des éditions et des saisines, l'ouvrage s'est enrichi de nouvelles fiches. Il est, par exemple, apparu utile de consacrer des développements aux instruments de financement spécifiques, tels que les garanties publiques, ainsi qu'au règlement général d'exemption par catégorie dont la refonte, en 2014, a permis aux États membres d'octroyer un plus grand nombre d'aides d'État sans notification préalable. Les règles de cumul et l'articulation du droit des aides d'État avec les autres règles du traité font également l'objet d'une présentation à part. Les secteurs et catégories d'aides d'État couverts par le Vade mecum sont, à l'instar des consultations transmises à la DAJ, très variés. Aussi trouvera-t-on dans l'ouvrage un panorama des règles de compatibilité dans des domaines sectoriels et horizontaux aussi divers que la protection de l'environnement, l'agriculture et la pêche, les services d'intérêt économique général, la restructuration des entreprises en difficulté, l'emploi et la formation, la recherche, le développement et l'innovation et les petites et moyennes entreprises.

# Comment conciliez-vous la rédaction de l'ouvrage avec vos travaux de consultation juridique?

Dix ans se sont écoulés depuis la publication de la première édition du Vade mecum des aides d'État, en 2009.

Cet anniversaire est l'occasion de remercier tous les consultants qui ont œuvré, depuis le début, à l'élaboration et à l'actualisation de ce manuel unique dont nos interlocuteurs, à Bercy et au-delà des frontières des ministères économiques et financiers, saluent volontiers l'utilité et la qualité. Il faut en effet souligner que la mise à jour du Vade mecum représente un travail considérable dont la charge s'ajoute à celle, non moins importante, des travaux d'analyse juridique qu'ils effectuent dans des délais toujours plus contraints.

Cette aventure collective est heureusement source de satisfaction et d'amélioration de notre expertise. Le bilan de qualité (fitness check) du cadre juridique des aides d'État, initié par la Commission début 2019, devrait aboutir en 2020. Avec le Green Deal européen et l'adaptation des règles de la concurrence aux nouveaux défis du numérique et de la mondialisation, parmi les priorités de la nouvelle Commission, ce sont autant de sources d'inspiration pour la prochaine édition du Vade mecum!

Enfin, nous adressons nos chaleureux remerciements aux équipes en charge de l'informatique et de la communication, ainsi qu'à tous nos relecteurs des autres directions et ministères, sans lesquels la parution de l'ouvrage n'aurait pas été possible.

# MISSIONS

#### La sous-direction du droit des régulations économiques

La sous-direction du droit des régulations économiques propose 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 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.

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.

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. Il traite également des contentieux à enjeux relatifs aux tarifs réglementés de vente de l'électricité et du gaz, aux demandes de permis miniers ou aux relations entre les opérateurs télécoms et l'État.

#### Le bureau du droit financier (4a)



3agein

#### Le bureau du droit des entreprises et de l'immatériel (4b)



. Bageir

# Le bureau du droit de l'industrie, de l'énergie et des réseaux de communication (4c)



Bagein

De gauche à droite: Simon Bohbot, stagiaire; Jérémy Hadjadj, consultant; Pierre Labrune, consultant; Stefano Tranchida, chef du bureau; Anne Osmont d'Amilly, adjointe au chef du bureau; Kenza Bechichi, consultante; Gillan Saleh, consultante. De gauche à droite: Steeve Abitbol, adjoint au chef de bureau; Philippe Conrath, consultant; Claire Iffli-Legorgeu, consultante; Marie Vangioni; consultante; David Hemery, chef de bureau; Philippe Brun, consultant. De gauche à droite: Charly Coco, consultant; Philippe Brun, adjoint à la cheffe de bureau; Auriane Fabre, consultante; Michaël Bounakhla, consultant; Lorraine Simonnet, cheffe de bureau; Florian Hary, consultant. L'expertise du bureau du droit des entreprises et de l'immatériel en matière de droit du numérique et des données personnelles a été sollicitée tout au long de l'année, traduisant une montée en puissance de ces questions dans les priorités et l'activité du ministère.

# Modèle économique de l'identité numérique

La compétence de la DAJ en matière de droit du numérique et des nouvelles technologies a été sollicitée à plusieurs reprises dans le cadre de la définition d'une stratégie et d'un modèle économique pour la mise en œuvre d'une identité numérique fiable et conforme aux attentes des usagers pour l'accès aux services publics en ligne. Le bureau du droit des entreprises et de l'immatériel a ainsi apporté son concours à la direction générale des entreprises pour déterminer les conditions de fourniture d'une identité numérique à destination des usagers des services publics, afin de simplifier et de rendre facilement accessibles les démarches en ligne des usagers des services publics tout en garantissant le respect du droit à la vie privée et la protection des données à caractère personnel. Le bureau a ainsi été amené à préciser les conditions de l'intervention de l'État dans un contexte concurrentiel afin de construire une offre publique fiable et simple d'utilisation qui contribue à la modernisation des services publics.



# Recours à des offres de « cloud de confiance » pour les données sensibles

En matière d'hébergement de données, des législations à portée extraterritoriales permettent, sous certaines conditions, à des États tiers ou à leurs juges d'exiger que des opérateurs et fournisseurs de services électroniques leur transmettent les données de leurs clients, même lorsque celles-ci sont hébergées en dehors du pays requérant. Ces mécanismes représentent à la fois un facteur d'insécurité juridique pour les acteurs publics, les entreprises et les citoyens et une potentielle menace en matière de sécurité économique.

Dans un contexte marqué par la prédominance d'opérateurs non européens et par le caractère contraignant de ces législations à portée extraterritoriale, le Gouvernement s'est donné pour objectif de permettre aux entreprises et aux citoyens français de protéger leurs données sensibles. Dans ce contexte, la DAJ s'est penchée sur les sujets de droit susceptibles d'être concernés par ce type de législation, et sur les conditions de licéité des réponses pouvant être apportées à ces enjeux de protection des données sensibles des acteurs français et européens, lorsque ces derniers utilisent des services de cloud computing.

# Taxe sur les services numériques et données personnelles

La loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 a institué une taxe sur certains services numériques proposés par les plus grandes entreprises du secteur numérique au taux de 3 % des sommes tirés de ces services et rattachables au territoire national et à leur chiffre d'affaires numérique réalisé en France.

Au moment des travaux préparatoires de la loi, la DAJ a été sollicitée par la direction de la législation fiscale sur la conformité du dispositif au regard de la protection des données personnelles. En effet, l'application des règles de territorialité et la détermination de l'assiette de la taxe font intervenir des traitements de données à caractère personnel pour déterminer le pays de connexion des utilisateurs des services numériques taxables assujettis

(seule la fraction rattachable à la France de ces services numériques délivrés en France, sur la base du lieu de connexion des internautes, est visée par la taxe). Dans son analyse, la DAJ a rappelé que tout traitement de données à caractère personnel devait reposer sur un fondement licite existant au moment du traitement et que, dans le cas où la licéité du traitement reposerait sur le respect d'une obligation légale – ce qui était le cas en l'espèce – le traitement ne pouvait intervenir qu'une fois cette obligation légale entrée en vigueur. Cette analyse a conduit le Gouvernement à proposer au Parlement d'adapter le dispositif d'entrée en vigueur afin que cette condition soit respectée y compris pour le versement du premier acompte de la taxe en 2019 ».

#### État intervenant dans l'économie

La quatrième sous-direction a conseillé et accompagné les directions des ministères économiques et financiers dans leur activités, que l'État intervienne en tant qu'emprunteur, prêteur, caution, garant, actionnaire, gestionnaire de ressources humaines ou régulateur.

#### Réforme des CACs dans le cadre du MES

Depuis 2013, conformément au Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES), la France est dans l'obligation d'inclure dans ses contrats d'émissions de dette d'une maturité supérieure à un an des clauses d'action collective (CACs) à double seuil. Ces clauses permettent à l'État de restructurer un bloc d'obligations émises,

nonobstant le fait que les contrats d'émissions soient différents, dès lors qu'une majorité de créanciers se prononce en faveur de cette restructuration. Aujourd'hui, dans le cadre de la réforme du MES, il est prévu d'amender les dispositions relatives aux CACs afin de prévoir une restructuration en bloc à seuil unique, selon des règles de quorum et de majorité simplifiées. La DAJ accompagne la Direction Générale du Trésor et l'Agence France Trésor pour la détermination des règles de droit national nécessaires à la mise en œuvre de cette mesure.

#### Dispositif « paiement de proximité »

Le Ministre de l'Action et des Comptes publics a annoncé le 11 juillet 2018 l'objectif de supprimer les opérations en espèces aujourd'hui réalisées dans le réseau des finances publiques en confiant la gestion des espèces à un ou plusieurs prestataires externes. Cette externalisation a été autorisée et encadrée par l'article 201 de la loi de finances pour 2019. Un premier appel d'offres avait pour objet de confier à un prestataire la mission d'accueillir les usagers souhaitant payer leurs factures. Aussi, afin d'aider la Direction générale des finances publiques à finaliser cet appel d'offres, le bureau du droit financier a procédé à l'analyse de la conformité du dispositif à la réglementation relative au gel des avoirs. Réunies dans un groupement, la Confédération des buralistes et la Française des jeux ont remporté l'appel d'offres de la Direction générale des finances publiques. Ce dispositif - intitulé







Q.

« paiement de proximité » – est désormais testé depuis le premier trimestre 2020 dans 19 départements. »

# Constitutionnalité de la privatisation de la Française des jeux

Dans le cadre du contrôle de constitutionnalité a priori de la loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, dite « PACTE », la DAJ a apporté son concours aux services du Premier ministre afin de défendre la constitutionnalité de la loi devant le Conseil constitutionnel. Le bureau du droit des entreprises et de l'immatériel a en particulier contribué à la défense de la conformité à la Constitution des dispositions de l'article 137 prévoyant le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société la Française des jeux. Dans sa décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019. le Conseil constitutionnel a jugé cette privatisation conforme à la Constitution, ce qui a permis à l'État à la fin de l'année 2019 d'ouvrir aux particuliers et aux investisseurs institutionnels la souscription au capital de la Française des jeux.



## Conséquences de la privatisation de la Française des Jeux

La direction des affaires juridiques a également été consultée par la direction du budget lors de l'élaboration de la procédure de cession des titres de La Française des jeux afin de sécuriser les engagements de l'État et d'anticiper les conséquences juridiques et financières d'une éventuelle évolution du cadre législatif et réglementaire applicable au monopole national des jeux de loterie et de pronostic sportif.

# Création d'un groupement d'intérêt économique entre les acteurs de la filière sport

L'avis de la direction a été sollicité sur la création d'un groupement d'intérêt économique (GIE) destiné à agréger les initiatives opérationnelles de la filière de l'économie du sport (réunissant entreprises, fédérations et ligues sportives) et à conquérir plus efficacement les marchés des grands événements sportifs internationaux (GESI) dans un contexte marqué par une forte concurrence.

Le GIE constitue une forme juridique adaptée pour agréger ce type d'initiatives notamment en raison de son objet et de son régime juridique dominé par une forte liberté contractuelle. Les membres du GIE disposent ainsi d'une grande latitude pour prévoir des règles de nomination et d'organisation qu'ils estiment adéquates.

Interrogée sur la possibilité d'une action différenciée du GIE selon les marchés ciblés, la direction a rappelé qu'un contrat de groupement ne saurait entraver le libre jeu de la concurrence entre les membres du GIE. L'Autorité de la concurrence, dans sa décision nº 01-D-70 du 24 octobre 2001 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la mélasse et du Rhum à la Réunion, a en effet estimé « qu'il est loisible à des entreprises de constituer entre elles des groupements et, le cas échéant, d'en limiter l'accès à leur gré, sous réserve de ne pas porter atteinte au fonctionnement de la libre concurrence; que la "fermeture" d'un groupement, c'est-à-dire le fait d'en réserver l'adhésion à ses fondateurs ou à des entreprises acceptées par eux, n'est susceptible d'entraver le libre jeu de la concurrence que si la participation au groupement est la condition de l'accès au marché ». Cette analyse est confirmée par une jurisprudence constante selon laquelle les conditions d'adhésion à une association professionnelle peuvent porter atteinte à la libre concurrence si cette adhésion est une condition d'accès au marché ou si elle constitue un avantage concurrentiel et si ces conditions d'adhésion sont définies ou appliquées de façon non objective, non transparente ou discriminatoire.

Si le contrat de groupement pouvait donc prévoir une action sélective du GIE selon le contexte de ses interventions, en tant que soumissionnaire ou initiateur d'un nouveau GIE portant un dossier préparé par une sélection de membres seulement, le GIE ne pouvait empêcher les autres membres de participer aux mêmes appels d'offre.

#### Réforme du droit minier

Le bureau du droit de l'industrie, de l'énergie et des communications électroniques de la direction des affaires juridiques a assisté la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) dans la rédaction de l'ordonnance n° 2019-784 du 24 juillet 2019 réformant les dispositions du code minier relatives à l'octroi et à la prolongation des titres de géothermie et de son décret d'application (décret n° 2019-1518 du 30 décembre 2019 relatif aux titres d'exploration et d'exploitation des gîtes géothermiques). S'inscrivant dans le cadre de la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui prévoit, d'ici 2028, de tripler la production de chaleur issue de cette filière d'énergie renouvelable, la réforme clarifie et simplifie le cadre juridique applicable à la filière géothermique. Ce nouveau cadre juridique, entré en vigueur le 1er janvier 2020, permet aux collectivités et aux entreprises de choisir le régime d'exploration le plus adapté à leur projet et à leurs objectifs. Elle sécurise les investissements réalisés et permet une valorisation de tous les gîtes géothermiques découverts.



La direction des affaires juridiques a également apporté son concours à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) dans la rédaction du projet de loi portant réforme du code minier. Celle-ci vise à doter la France d'un cadre stratégique dans la gestion des ressources du sous-sol dans un objectif de développement durable des territoires. Le code minier réformé doit permettre une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux, sociaux et économiques dans les procédures d'attribution des titres miniers et favoriser l'émergence de projets miniers mieux concertés. Enfin, le projet de loi vise également à mieux encadrer les travaux miniers, la remise en état des sites et la gestion des risques post-exploitation ainsi qu'à mieux contrôler et lutter contre l'orpaillage illégal.

# Tarifs réglementés dans le cadre de la loi Energie Climat

Le bureau du droit de l'industrie, de l'énergie et des communications électroniques de la direction des affaires juridiques assiste la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) dans des dossiers dans lesquels sont en jeu les intérêts des consommateurs ainsi que le respect de la concurrence entre les acteurs des marchés du gaz et de l'électricité

En ce domaine, au cours de l'année 2019, la direction des affaires juridiques a été sollicitée lors de l'élaboration de la loi relative à l'énergie et au climat, notamment sur les mesures tendant à prévoir la fin des tarifs réglementés de vente de gaz naturel ainsi qu'à conférer à la Commission de régulation de l'énergie la capacité à transiger afin de régler les litiges nés du paiement par un contribuable de la contribution au service public de l'électricité. La direction des affaires juridiques, en tant que Commissaire du Gouvernement, a pris part à l'examen du texte par le Conseil d'État puis est ensuite venue plus ponctuellement au soutien de la direction générale de l'énergie et du climat lors de l'examen du projet de loi par le Parlement.

2

En matière de tarifs réglementés, la direction des affaires juridiques a, en outre, été interrogée par exemple sur les modalités de consultation de l'Autorité de la concurrence sur les projets d'arrêtés ou de décisions tarifaires révisant les prix ou les tarifs réglementés en matière d'électricité et de gaz naturel et les risques contentieux encourus en cas de non-respect de ces modalités, ou encore sur la possibilité de lisser les sous-couvertures sur plusieurs mouvements tarifaires et les risques contentieux associés.

#### Contentieux

Les équipes de la sous-direction du droit des régulations économiques ont été mobilisées sur des dossiers contentieux à fort enjeu soit en conseillant les services du ministère, soit en assurant directement la défense des intérêts de l'État devant les juridictions administratives ou le Conseil constitutionnel.



#### Contentieux lié à la cession des parts du capital de la société anonyme Aéroport de Toulouse-Blagnac

La direction des affaires juridiques a accompagné l'Agence des participations de l'État dans le cadre du contentieux relatif à la régularité de la procédure administrative de cession par l'État d'une participation de 49,99 % du capital de la société anonyme Aéroport de Toulouse-Blagnac. Ce contentieux administratif a connu son terme le 9 octobre 2019 avec une décision du Conseil d'État donnant raison à l'État.

#### Appui en défense sur des QPC filtre

Au cours de l'année 2019, la direction des affaires juridiques a apporté son concours

à la défense de l'État dans trois questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) « filtre » examinées par le Conseil d'État. La direction des affaires juridiques est d'abord intervenue en appui de la Commission de régulation de l'énergie à l'occasion d'une QPC présentée par une société qui contestait la conformité à la Constitution des articles L. 134-25 et L. 134-27 du code de l'énergie au regard des principes d'indépendance et d'impartialité. Par décision en date du 24 avril 2019, le Conseil d'État a jugé que la QPC posée par la société requérante ne présentait pas un caractère sérieux et qu'il n'y avait, par

suite, pas lieu de la transmettre au Conseil

constitutionnel

La direction des affaires juridiques a ensuite assisté la direction générale des entreprises dans la rédaction du mémoire en défense produit dans la procédure introduite par un opérateur de communication électronique contestant la conformité des dispositions des articles L. 32-4, L. 36-7, L. 36-11 et L. 130 du code des postes et des communications électroniques aux principes d'impartialité, de respect des droits de la défense et du contradictoire garantis par la Constitution. La société requérante s'étant désistée de ce moyen à la suite du dépôt de ce mémoire, la QPC n'a pas été examinée par le Conseil d'État

Enfin, la DAJ a défendu la position de l'État devant le Conseil d'État dans le cadre d'une QPC portant sur la conformité à la Constitution des dispositions du dernier alinéa du 2 du B du paragraphe V de l'article 266 quindecies du code des douanes relatif à la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants. Cette QPC ayant été transmise au Conseil constitutionnel, la DAJ a participé, en lien avec le secrétariat général du Gouvernement, à la défense devant le Conseil constitutionnel des dispositions critiquées. Par une décision en date du 11 octobre 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

#### Tarifs réglementés

Le bureau du droit de l'industrie, de l'énergie et des communications électroniques de la direction des affaires juridiques intervient en défense, aux côtés de la direction générale de l'énergie et du climat, dans les recours introduits contre les décisions tarifaires en matière de gaz naturel et d'électricité. À titre d'illustration, dans le cadre d'une requête en référé-suspension introduite par une association à l'encontre de la décision des ministres de la transition écologique et solidaire et de l'économie et des finances du 28 mai 2019 relative

aux tarifs réglementés de vente de l'électricité applicables aux consommateurs résidentiel en France métropolitaine, la direction des affaires juridiques a élaboré, en collaboration avec la direction générale de l'énergie et du climat, le mémoire en défense concluant au rejet de la requête introduite par l'association requérante. Le Conseil d'État a également jugé en ce sens. Il en a été de même lors de la défense de cette affaire au fond.



# Rencontre avec M. Stefano Tranchida, chef du bureau du droit financier (4A)

#### Quel a été le dossier le plus marquants de l'année pour le bureau 4A et pourquoi?

Certainement la réforme du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, car il illustre la démarche d'accompagnement dans laquelle s'est engagée la direction, qui cherche à dépasser la simple production d'expertise.

Le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) a été institué par la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme. Il est chargé, au nom de la solidarité nationale, de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et de l'indemnisation des victimes d'infractions pénales depuis 1990.

Bien que réalisant sa mission d'une façon jugée unanimement efficace, un avis

contentieux du Conseil d'État en date du 22 mai 2019 (n° 427786) lui reconnaissant une personnalité de droit public a rendu nécessaire la refonte statutaire du Fonds. Un groupe de travail, sous l'égide de la Délégation interministérielle de l'aide aux victimes, a été constitué avec l'ensemble des directions ministérielles exerçant une tutelle sur le FGTI. Le bureau du droit financier pour les questions institutionnelles, de concert avec le bureau du conseil aux acheteurs (1B) pour les aspects commande publique, ont été associés aux travaux du groupe de travail en appui de la direction générale du Trésor.

Le rôle du bureau a été alors, tout au long du second semestre 2019, de conseiller et de proposer plusieurs scenarii visant à pérenniser le bon fonctionnement actuel du Fonds. Le bureau est également intervenu, en tant que conseil de la direction générale du Trésor, dans le cadre de réunions avec les différents acteurs intéressés.



# La mission d'appui au patrimoine immatériel

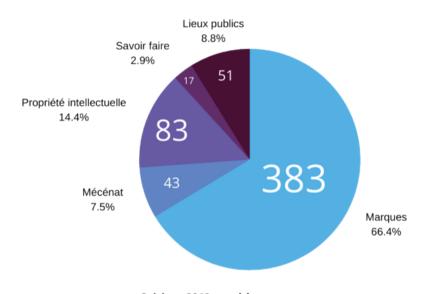


α

Rattachée au 1er janvier 2020 à la DAJ, la Mission d'appui au patrimoine immatériel de l'État (anciennement Agence du patrimoine immatériel de l'État) a pour mission de promouvoir une gestion optimisée du patrimoine immatériel de l'État et d'appuyer les administrations dans l'élaboration et la conduite de leurs stratégies de gestion des actifs intangibles (créations intellectuelles produites et détenues par les entités publiques, marques et capital relationnel, savoir-faire et innovations, lieux spécifiques et/ou exceptionnels). Agence-conseil interne à l'administration et lieu d'échange et de partage des bonnes pratiques, l'APIE propose aux gestionnaires publics un accompagnement méthodologique, stratégique et opérationnel et met à leur disposition des référentiels et des guides pour l'identification, la protection et la valorisation de leurs actifs immatériels.

L'expertise de l'APIE repose sur une connaissance approfondie des spécificités du secteur public et s'appuie sur une équipe pluridisciplinaire, organisée en deux pôles: marketing et expertise juridique.

Avec près de 580 saisines nouvelles, l'APIE a démontré, cette année, s'il en était besoin, l'intérêt des entités publiques pour la valorisation de leurs richesses immatérielles. L'accroissement de l'activité concerne, pour l'essentiel, le domaine des marques publiques, éléments vivants du patrimoine immatériel, symboles d'excellence et vecteurs de rayonnement (gestion des marques, stratégies de marques).



Saisines 2019 par thèmes

Près de 570 projets ont été menés à bien dans l'année (un chiffre en hausse de près de 40 %), pour un taux de satisfaction de 95 %.

Reconnue au sein de l'administration pour son expertise en matière de valorisation des actifs immatériels, l'APIE diffuse et promeut les meilleures pratiques, à travers des actions de formation et de sensibilisation. Ainsi, en 2019, près de 300 personnes ont participé à 11 ateliers thématiques pour un taux de satisfaction de 95 %.

Afin d'approfondir certains sujets d'actualité, l'Agence organise également des rendez-vous thématiques (sur invitation) pour croiser les expériences

d'intervenants d'horizons différents, favoriser les échanges et nourrir la réflexion collective. En 2019, l'APIE a par ailleurs dispensé deux formations en droit de la propriété intellectuelle. Une centaine de participants ont suivi ces modules, réalisés en partenariat avec l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) et auprès de services ou d'établissements publics de l'État.

L'APIE mène, en outre, des actions de sensibilisation en intervenant dans des colloques et des conférences mais également en participant à des événements en lien avec ses domaines de compétence.

Afin d'aider les décideurs publics dans leurs démarches de valorisation des actifs immatériels, l'APIE conçoit et met à leur disposition des guides et des brochures méthodologiques. Une cinquantaine de publications sont à ce jour éditées et disponibles en téléchargement sur le site de l'APIE.

# Droit des marques: protéger et défendre les marques publiques

#### La gestion des marques publiques

Chargée, depuis 2015, de la gestion des marques de l'État, l'APIE a continué, en 2019, à protéger et défendre les marques publiques au plus près des besoins des administrations. Les dépôts de marques, au nombre de 47, ont été effectués dans une logique de rationalisation des portefeuilles. La Mission a systématisé les analyses d'opportunité afin de ne déposer que dans les cas le justifiant au regard notamment des enjeux de lisibilité et de sécurité des services publics ou des politiques de labellisation. Une attention particulière a été portée aux moyens alternatifs de protection autres que la marque.

# Les actions de défense des marques publiques

Les actions de défense ont également progressé cette année. En cause: l'accroissement des atteintes visant, notamment, à bénéficier des retombées positives de politiques publiques emblématiques, à se placer dans le sillage d'opérateurs reconnus pour leur savoir-faire, à induire une confusion avec un service officiel ou avant la caution de l'État. Ainsi, l'envoi de courriers de réclamation par l'APIE a abouti dans plus des deux tiers des cas à une résolution amiable du litige, sans qu'il soit nécessaire de procéder à des actions contentieuses. Tout au long de 2019, l'APIE a ainsi démontré sa capacité à accompagner les services de l'État dans des phases précontentieuses de négociation et dans des actions administratives rapides et peu coûteuses. Ainsi, la veille mise en place sur la marque French Tech, très exposée médiatiquement et connue du grand public, a permis à l'APIE de mener des actions qui ont abouti à des solutions amiables dans la grande majorité des cas. De la même manière, l'intervention de l'APIE a permis la cessation immédiate de la commercialisation de produits marqués « Elysée » sur une boutique en ligne contrefaisante qui s'inscrivait directement dans le sillage des produits dérivés officiels proposés par la Présidence de la République.



# L'accompagnement juridique dans le domaine de la stratégie de marque

Les actions en matière de protection ont été souvent couplées à un accompagnement dans le domaine de la stratégie de marque. Ce fut le cas, par exemple, pour la marque de garantie « Qualiopi », nouvelle marque de garantie qui certifie la qualité du processus mis en œuvre par les prestataires d'actions de formation, pour laquelle un travail associant droit des marques et réflexion marketing autour du choix de la dénomination, de l'architecture de la marque et de la stratégie de protection a été mené.

S'agissant de la réglementation, l'APIE a collaboré avec la Direction générale des entreprises aux travaux de transposition de la directive « Marques » pour ce qui concerne les enjeux attachés à la protection des marques et labels publics.

L'APIE a entrepris de sensibiliser les différents services de l'État aux impacts et aux actions à mettre en place concernant ce nouveau cadre juridique, afin de pouvoir sécuriser d'ici la fin de l'année 2020 les portefeuilles de marques impactés par la réforme.

#### Droit de la propriété intellectuelle

# La propriété intellectuelle, un facteur d'efficience du service public

Une gestion optimisée de la propriété intellectuelle contribue à l'efficience de l'action publique car elle permet de:

 sécuriser l'exploitation des créations intellectuelles des entités publiques (innovations, systèmes d'information, inventions techniques, logos, marques, contenus éditoriaux, etc.);

- trouver un équilibre gagnant-gagnant entre les besoins des entités publiques et ceux de leurs partenaires/prestataires;
- faire valoir l'implication des entités publiques dans l'élaboration de solutions innovantes et valoriser le travail des agents;
- favoriser l'innovation et la création de valeur ajoutée.

Depuis sa création, l'APIE contribue à sensibiliser les acteurs publics à ces problématiques, les conseiller et les aider dans la rédaction des besoins d'utilisation des livrables issus de marchés publics et promouvoir de bonnes pratiques.

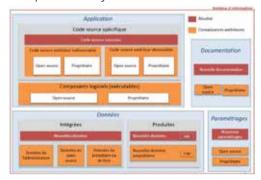
#### L'optimisation des achats informatiques

En 2019, l'APIE a participé à la montée en puissance de plusieurs thématiques de l'action publique, dans lesquelles la propriété intellectuelle joue le rôle clé de vecteur d'une stratégie. Dans les achats informatiques, la propriété intellectuelle est particulièrement structurante car elle conditionne les utilisations possibles du système d'information, par exemple la possibilité d'en réaliser la maintenance à l'échéance du marché, de le mettre à disposition d'autres services ou de le diffuser sous une licence libre.

Pour qu'elle couvre l'ensemble des besoins de l'entité publique, à court, moyen et long terme, la propriété intellectuelle doit faire l'objet d'une réflexion en amont et d'un dialogue nourri entre les différentes parties prenantes (responsable du projet informatique, acheteur, juriste) et le prestataire pour bien évaluer le besoin. Pour favoriser ce dialogue nécessaire au succès des projets, l'APIE en partenariat avec la DAE et la DINSIC a publié en 2019 un guide « Achats informatiques et propriété intellectuelle » qui a été présenté lors de la matinale de la DAE du 24 janvier 2019.

Fruit de retours d'expériences terrain, ce guide fournit des outils pratiques pour assurer la réussite des achats informatiques. Des points de vigilance et des recommandations sont également proposés à chaque étape du projet.

Le guide propose un schéma de décomposition d'un système d'information sous un angle technique et juridique, première étape structurante et préalable à la rédaction de la clause de propriété intellectuelle pour identifier les besoins de l'entité publique sur les différentes briques qui composent un système d'information.







α

Sur la base de son expertise, l'APIE a démontré sa capacité à accompagner les services de l'État dans des montages contractuels complexes sur des projets informatiques à forts enjeux.

# La propriété intellectuelle, outil de valorisation des innovations publiques

En matière de valorisation des innovations publiques, l'APIE propose des stratégies adaptées en assurant une expertise basée sur une collaboration étroite entre les chefs de projet en charge de la propriété intellectuelle, du marketing et de l'innovation:

- elle participe notamment aux comités d'innovation de la Gendarmerie nationale et de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour identifier les projets à fort potentiel de valorisation et définir la stratégie de propriété intellectuelle;
- elle accompagne les organisateurs de « hackathons » (marathons de programmation) ou de travaux de « labs » publics dans la définition du règlement ou de la charte d'engagements des parties prenantes, et en particulier des droits de propriété intellectuelle, c'est-à-dire les droits d'utilisation et de réutilisation des résultats du hackathon ou du « lab », pour l'entité organisatrice et pour les participants;
- pour certains projets spécifiques, elle accompagne les entités publiques dans la définition de la stratégie de valorisation d'un projet innovant. C'est une approche multidisciplinaire qui prend en compte les droits de propriété intellectuelle détenus par l'entité, l'environnement concurrentiel de l'innovation, la stratégie globale de l'entité et sa capacité interne afin de déterminer la meilleure forme de valorisation. Cela peut prendre la forme de mise sous licence libre d'une solution comme pour le chatbot NOA (Nous Orienter dans l'Administration) de la Préfecture d'Ile-de-France ou la contractualisation d'une licence de brevet ou de marque comme peuvent le faire la Gendarmerie Nationale ou le Service de Santé des Armées.

## Les interventions auprès d'acteurs publics et privés

Forte de son expertise dans le domaine de la propriété intellectuelle dans les marchés publics, l'APIE est intervenue pour donner aux acheteurs des repères sur les spécificités de l'achat innovant, tirés de son expérience.

## Mise en place d'un nouvel Atelier spécial achat innovant



D. R.

Cet atelier visait notamment à:

- identifier la diversité et les spécificités de l'achat innovant;
- identifier les questions clés de propriété intellectuelle à aborder;
- s'approprier la méthodologie permettant de concevoir une stratégie de propriété intellectuelle adaptée, dans une logique gagnant-gagnant.

#### Marketing et innovation

# La marque, un outil stratégique au service des entités publiques

Largement déployé dans la sphère publique au cours des dix dernières années, le concept de marque est aujourd'hui entré dans la culture des entités publiques. Si la notion de marque publique a pu être perçue au départ comme un paradoxe, elle est aujourd'hui reconnue comme un instrument efficace au service à la fois des institutions, du service public et des politiques publiques.

Dans la continuité de cette dynamique, l'année 2019 a vu se réaliser de nombreux projets d'un niveau stratégique élevé, et dans toute la diversité des facettes de la marque: labels, marques de politique publique, marques institutionnelles, marques employeur, etc.

Depuis sa création en 2007, l'APIE promeut la marque comme un des leviers de la transformation de l'action publique. En effet, la marque ne se réduit pas à un outil marketing parmi d'autres: elle est amenée à porter une vision qui inspire tous les champs d'actions d'une entité et guide son développement, comme sa culture interne. Il existe donc une forte interdépendance entre stratégie de l'entité et stratégie de marque, qui est aujourd'hui davantage perçue par les administrations. Ainsi, en 2019, l'APIE a notamment accompagné l'établissement public du Musée d'Orsay et de l'Orangerie qui, dans le cadre de sa réorganisation, a fait de la marque une priorité stratégique. À l'issue d'un premier accompagnement prospectif sur l'accroissement des ressources propres, il est apparu essentiel de mener un travail stratégique sur l'identité de marque pour guider le développement de l'établissement et traduire avec cohérence ses nouvelles ambitions.

## La marque au service d'une politique publique

La marque devient un outil essentiel pour communiquer sur les politiques publiques et les expliquer aux citoyens. En effet, elle permet de les rendre plus attractives en facilitant leur compréhension: rendre visible un service, démontrer la valeur ajoutée d'une administration, investir une relation avec l'usager.

En 2019, l'APIE a apporté son soutien à la Direction générale de la santé du ministère des Solidarités et de la Santé. Dans le cadre de la lutte contre la mort subite par arrêt cardiaque, le ministère a engagé, depuis 2007, des actions en faveur du développement de l'implantation de défibrillateurs



automatisés externes (DAE) sur l'ensemble du territoire et de leur facilité d'accès. L'APIE a contribué en 2019 à la création de l'identité marketing de la base de données nationale utilisée par les exploitants pour déclarer les informations relatives à l'accessibilité et à la localisation de leurs DAE. En janvier 2020, Géo'DAE a été lancée, et la marque collective correspondante a été préalablement déposée par les équipes juridiques marques de l'APIE. La réflexion marketing autour de ce projet a permis non seulement une meilleure diffusion des obligations relatives aux DAE mais également de générer une dynamique de réseau entre tous les acteurs du monde du secours d'urgence.

# Les produits dérivés au service de la marque

De plus en plus d'entités publiques souhaitent développer des produits dérivés. Après de nombreuses institutions culturelles, armées, forces de l'ordre, écoles, universités, etc., se lancent dans cette démarche exigeante. Ce mode de valorisation comporte de nombreux objectifs, qui doivent toujours s'inscrire dans la stratégie globale de l'entité: développer la visibilité de la marque, renforcer son attractivité, toucher de nouveaux publics, défendre la marque en lui créant un territoire spécifique, développer des ressources complémentaires. En 2019, l'APIE a notamment accompagné la Gendarmerie nationale ou encore la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris dans leur stratégie de produits dérivés et le recrutement d'un agent de licence, professionnel de la démarche.

En parallèle, la question adressée à l'APIE par le Sénat pour engager une politique de valorisation du Jardin du Luxembourg grâce au développement de produits dérivés a abouti à la définition de la stratégie et à la création de la marque « Jardin du Luxembourg ». La plate-forme de marque ainsi construite a guidé le développement du logo, confié à l'agence Carré Noir, et constitue désormais une référence pour articuler les différentes initiatives en termes d'événements, de services et de communication, dans le respect du lien au Sénat.

## La marque au service du rayonnement international

À la fin de l'été 2019, se tenait la 27e édition de la Conférence des ambassadeurs et ambassadrices, où a été partagé un diagnostic de marque du ministère de l'Europe et des affaires étrangères réalisé par l'APIE, première étape d'une réflexion sur le positionnement de sa marque institutionnelle en France et à l'étranger, via notamment une enquête inédite de perception auprès des Français résidant en France et à l'étranger.



Afin de garantir un impact plus fort et une plus grande cohérence à la promotion de la France à l'international, l'Elysée et le Gouvernement ont souhaité développer une « marque France ». Le comité de pilotage incluant le Service d'information du Gouvernement et les différents ministères et opérateurs amenés à promouvoir les savoir-faire et secteurs fer de lance de la France se sont accordés sur une architecture avec 5 margues-filles: Choose France (Business), Taste France (Gastronomie), Explore France (Tourisme), Experience France (Culture et Education), Partner with France (Développement et partenariats). L'APIE a animé des ateliers de co-construction du socle identitaire de la marque France, et de certaines marques-filles comme Taste France dont le lancement sera réalisé début 2020.



Dans le cadre de la réforme du dispositif de soutien à l'exportation lancée par le Premier ministre début 2018, Business France est désormais l'opérateur désigné pour mettre en œuvre des opérations de promotion du secteur français de la santé, au travers de la marque French Healthcare, aux côtés de l'Association French Healthcare. Dans le contexte de ce nouveau dispositif, l'APIE a élaboré la stratégie de la marque en co-construction avec ces acteurs. en termes de discours, d'architecture (marques-filles) et de définition des usages afin de mettre en cohérence les actions des parties prenantes engagées dans la promotion à l'étranger de l'excellence française en matière de santé.



Dans un autre registre de rayonnement du pays, le Président de la République a retenu le Phare de Cordouan comme candidat de la France au patrimoine mondial de l'Unesco. Dans ce cadre, l'APIE a accompagné le ministère de la Transition écologique et solidaire sur la refonte de l'identité du « phare des rois et roi des phares », afin de valoriser ses atouts exceptionnels aux yeux de ses publics. L'APIE a ainsi redéfini le positionnement de la marque et a contribué au cadrage et au contenu du brief de l'agence de création graphique.

#### Marques et innovations publiques

Les entités publiques cherchent constamment à innover pour améliorer la qualité du service rendu et développer des produits ou service répondant aux attentes des utilisateurs. Les programmes d'innovation interne, les laboratoires d'innovation ou autres marathons de programmation (hackathon) sont les illustrations de cette dynamique. La marque est un moyen pour améliorer les innovations et cela se traduit notamment par la mise en place de licences de marque. Ces dernières permettent à un partenaire qui développe et commercialise une innovation issue d'une entité publique de bénéficier de la légitimité et du sérieux que représente l'entité publique. Des ressources propres peuvent également être générées grâce à ces licences. En retour, l'utilisation de la marque sur ces produits innovants profite à l'entité publique et l'inscrit dans un écosystème dynamique.

Ainsi, le Service de santé des Armées a pu construire avec le soutien de l'APIE des relations fortes avec certains partenaires industriels en co-développant des produits. L'apport du SSA dans ces innovations est donc matérialisé par le logo de l'entité publique apposé sur ces produits.

Cette démarche est également poursuivie par la Gendarmerie nationale que l'APIE accompagne depuis quelques années dans le cadre d'une convention de collaboration sur la valorisation des innovations. En effet, la Gendarmerie nationale est identifiée comme étant à la pointe de l'innovation notamment dans les domaines de la recherche criminalistique (analyse ADN, empreinte olfactive, etc.). En 2019, de nombreuses analyses de potentiel ont été réalisées pour les projets présentant a priori un intérêt majeur pour des industriels. Ces études permettent à la Gendarmerie nationale de mieux conduire le processus de valorisation, de sélectionner les meilleurs partenaires industriels, de mener des négociations commerciales efficaces et de construire des relations contractuelles plus sûres et équilibrées.





# Rencontre avec Mme Armelle Daumas, responsable de la mission d'appui au patrimoine immatériel de l'État (mission APIE)

## Quels sont les faits marquants de l'activité de l'APIF en 2019?

Douze ans après la création de l'APIE, le pari de créer une structure dédiée à la valorisation et la protection des actifs immatériels publics a été gagné: la grande majorité des entités publiques est consciente de gérer des actifs immatériels importants et convaincue de la double nécessité de mieux les protéger et mieux les valoriser. L'APIE travaille pour des commanditaires publics, administrations, établissements publics et a développé une expertise unique, combinant des compétences rares

dans l'administration: juristes de droit de propriété intellectuelle et notamment de droit des marques, marketteurs, permettant des accompagnements adaptés aux besoins.

La liste des thématiques d'accompagnements de l'APIE est longue: gestion et protection des marques de l'État, stratégie de marque d'entités publiques, soutien juridique et marketing aux innovations, prise en compte de la propriété intellectuelle des entités publiques dans les marchés publics et dans les différents partenariats etc.

## L'intégration de l'APIE sous forme d'une mission au sein de la DAJ va-t-elle changer quelque chose dans ses relations avec ses commanditaires?

L'intégration de l'APIE au sein de la Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers fait partie d'une politique plus globale visant à renforcer la gouvernance et le pilotage d'organismes publics ayant moins de 100 agents. Le rattachement, sous la forme d'une mission APIE dédiée à l'Appui au patrimoine immatériel de l'État, s'explique par la nature interministérielle et la forte composante juridique communes aux deux structures. Rien ne changera pour les commanditaires: la Mission APIE continuera d'assurer une écoute des besoins et d'offrir une qualité de prestations, dans le champ de ses compétences. En interne, l'adossement à une grande direction de Bercy renforcera la visibilité des actions de l'APIE et permettra d'améliorer les synergies et informations réciproques.

# Quelles sont les perspectives 2020?

Le nouveau défi pour la mission APIE est de réussir une intégration harmonieuse au sein de la DAJ. Le fait d'insérer le rapport annuel d'activité 2019 de l'APIE au sein du rapport de la DAJ en est une première manifestation. 2020 verra la poursuite de dossiers emblématiques comme le déploiement de la marque France et de ses marques filles sectorielles (Taste France, Choose France etc.), la défense des intérêts publics et des dénominations publiques, la mise en œuvre de la directive « margues » notamment dans le domaine des marques collectives et de garantie, la rédaction du volet « Propriété intellectuelle » dans le cadre de la refonte des CCAG Propriété intellectuelle piloté par la DAJ, le développement de marques employeurs, les accompagnements en matière de valorisation de la marque, de mécénat et de produits dérivés, l'aide à la valorisation des innovations publiques. Notre ambition partagée est que la mission APIE demeure un acteur au service de la modernisation des administrations et de la transformation publique.



## La cellule Parlement



Chesnai

## Fonctions supports

## La cellule Parlement

#### Coordonner l'activité normative et contentieuse des MEF

Mise en place en novembre 2017, la cellule Parlement a pour mission de mettre à disposition ses connaissances en matière de fonctionnement du Parlement et de procédure législative. Elle apporte son appui aux cabinets ainsi qu'aux différentes directions des ministères économiques et financiers.

La cellule assure un rôle de veille et d'alerte sur l'organisation des travaux de l'Assemblée nationale et du Sénat (dépôt et discussion des projets et propositions de lois, suivi des travaux des commissions sur les textes législatifs ou sur les rapports d'information notamment). Il s'agit ainsi de permettre d'anticiper les travaux des assemblées.



J. 2

Lors des discussions parlementaires, la cellule peut endosser plusieurs rôles en fonction des demandes des cabinets. Dans certains cas, comme la loi dite « ESSOC », la cellule assure la coordination et la gestion de la discussion (coordination du traitement des amendements par les différents ministères et directions concernés, préparation des tableaux de RIM, dépôt des amendements pour le cabinet, présence continue en séance publique).

Dans d'autres cas, la cellule peut être sollicitée pour un suivi fin des travaux parlementaires, en commission et en séance. Il s'agit alors de se concentrer sur les évolutions apportées au texte en discussion afin d'apporter aux cabinets les éléments d'information et d'alerte pour que le cheminement du texte soit le plus satisfaisant possible.

La cellule Parlement est également disponible pour répondre aux questions des directions en matière de procédure et d'actualité parlementaires.

À la demande des cabinets, la Cellule Parlement prend également en charge la réponse à un certain nombre de courriers de parlementaires.



Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises

#### Projet de loi Pacte

Après en avoir suivi le parcours au Conseil d'État, la cellule Parlement a été mobilisée sur l'examen du texte Pacte en appui à l'équipe de pilotage pour les questions relevant particulièrement de la procédure parlementaire.

Le parcours parlementaire de ce texte s'est étalé d'octobre 2018 à avril 2019. Durant cette période, la cellule a participé au comité de pilotage hebdomadaire, présidé par un membre du cabinet du ministre de l'économie, et a assisté l'équipe de coordination de la direction générale du Trésor en apportant son éclairage sur les questions de procédure et bâtir un outil de suivi des discussions.

Ainsi, lors des réunions de commission et des séances publiques, la cellule a été continument présente à l'Assemblée nationale et au Sénat afin de suivre les travaux de manière fine en lien avec l'équipe de coordination: repérage des articles suscitant le plus de débats, évolution du texte en fonction des amendements adoptés, recensement des engagements pris par le Ministre en vue de la suite de la navette parlementaire.

# Projet de loi de Transformation de la Fonction Publique

La cellule parlementaire a apporté son soutien en matière de procédure parlementaire aux équipes de coordination du texte et elle a également effectué un suivi au jour le jour des débats à l'Assemblée nationale et au Sénat. Ce suivi, qui s'est étendu sur toute la période de l'examen parlementaire (de mai à juillet 2019) a permis au cabinet du ministre en charge de ce texte d'avoir une vision globale et complète des débats et de l'évolution du texte au fil des différentes lectures.

Depuis la fin de l'année 2019, la cellule est impliquée dans la préparation du projet de loi relatif à l'accélération de la transformation publique (dit ASAP) dont l'examen au Parlement aura lieu en 2020. La cellule sera pleinement impliquée dans la coordination des différents ministères et directions en vue des débats au Sénat et à l'Assemblée nationale.

La cellule interviendra également en soutien pour les discussions relatives au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union Européenne (DDADUE).



. R

## Le bureau de la coordination, des relations extérieures, des études et de la légistique (COREL)



De gauche à droite: Véronique Fourquet, cheffe du bureau; François Mialon, consultant; Selma Seddak, consultante; Guillaume Fuchs, adjoint à la cheffe du bureau; Marie-France Koeffer, consultante, et Manon Sabourin, consultante.

# MISSIONS

# Le bureau de la coordination, des relations extérieures, des études et de la légistique (COREL)

La direction des affaires juridiques assure, pour le compte 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 et en relation avec chacune des directions des ministères, la DAJ prépare, pour le compte des ministres, des propositions pour la programmation du travail ministériel, suit l'application des lois et la transposition des directives et tient à jour des tableaux de bord des contentieux signalés. Elle s'assure de la gestion des questions prioritaires de constitutionnalité et des recours dirigés contre les décrets de ces ministères. Le bureau Corel assure également 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.

# Bilan d'application des lois des ministères économiques et financiers

Le suivi de l'application des lois, des ordonnances et de leurs décrets d'application relevant de la compétence des ministères économiques et financiers est assuré par le bureau COREL.

Au 31 décembre 2019, les ministères économiques et financiers présentaient un taux d'application des lois de 95 % au titre des lois de la XVème législature votées depuis plus de six mois.

Ce résultat s'est traduit par la publication de 55 décrets au rapport du ministre de l'économie et des finances, et de 77 décrets au rapport du ministre de l'action et des comptes publics. En particulier, la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises aura donné lieu à 56 décrets au rapport du ministre de l'économie et des finances soit un taux d'application de 93,79 %.

À cette même date, selon le secrétariat général du Gouvernement (SGG), le taux moyen d'application des lois de l'ensemble des ministères était de 88,87 %.



## Centralisation des QPC, des recours contre les décrets règlementaires et signalement des contentieux à enjeux

Le dispositif de centralisation des recours contentieux contre les décrets, tel qu'organisé par la circulaire du Premier ministre du 30 mars 1998, permet au SGG et au Conseil d'État de disposer d'un interlocuteur unique au sein de chaque ministère. La direction des affaires juridiques veille à ce que les instances dirigées contre les décrets portés par les ministères économiques et financiers – hors matière fiscale – soient correctement orientées vers la direction

responsable pour élaborer et produire les éléments de défense du texte.

En 2019, 10 recours ont été enregistrés au greffe du Conseil d'État à l'encontre de décrets au rapport des ministères économiques et financiers et 2 à l'encontre d'ordonnances au rapport des ministères économiques et financiers. 11 décisions ont été rendues et ont donné lieu à 7 rejets, 1 annulation, 1 renvoi préjudiciel à la CJUE, 1 renvoi au Conseil constitutionnel pour transmission d'une QPC et 1 désistement. La DAJ assure par ailleurs la centralisation du traitement des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) au sein des ministères économiques et financiers conformément à la circulaire du 3 mars 2010 organisant la coordination des observations présentées au nom de l'État dans les instances relatives aux QPC, sur le modèle de la procédure prévue, par la circulaire du 1er avril 1998, pour les recours contre les décrets.

Elle veille ainsi à ce que les projets de mémoires en réponse aux QPC, destinés au Conseil d'État – que le Conseil d'État soit saisi d'une question transmise par une juridiction de l'ordre administratif ou d'une question soulevée pour la première fois devant lui – soient soumis au secrétariat général du Gouvernement (SGG) pour validation, préalablement à leur transmission par les services à la juridiction. Le SGG s'assure que le projet de mémoire en défense ne soulève pas de questions appelant un examen interministériel et propose le cas échéant des modifications avant dépôt des écritures.

Sur l'année 2019, la DAJ a ainsi transmis au SGG, pour validation, 56 projets de mémoire préparés par les directions compétentes en réponse aux QPC filtres pour lesquelles les ministères économiques étaient attraits. La direction générale des finances publiques (DGFIP) est, avec un peu moins de 84 % des affaires, la principale direction concernée, suivie de la direction générale des entreprises (6 mémoires produits) et de la direction générale des douanes et des droits indirects (2 mémoires produits), et la direction des affaires juridiques (un mémoire produit).

Sur les 56 QPC ayant donné lieu à une réponse des ministères économiques et financiers, 29 ont abouti à une décision de non-renvoi du Conseil d'État, 14 ont été renvoyées au Conseil constitutionnel, 1 a fait l'objet d'un désistement et 12 attendent d'être jugées.

Lorsque les QPC ont été transmises par le Conseil d'État ou la Cour de cassation au Conseil constitutionnel, le SGG est seul habilité à déposer le mémoire du Gouvernement. Il se tourne vers le ou les ministères intéressés par la ou les disposition(s) législative(s) critiquée(s) et leur demande de lui transmettre des éléments à partir desquels il pourra préparer les observations du Premier ministre. La DAJ est chargée de s'assurer que les contributions des services des ministères économiques et financiers interviennent dans les brefs délais qu'exige la procédure d'examen des QPC.

Sur les 61 décisions QPC rendues en 2019 par le Conseil constitutionnel en application de l'article 61-1 de la Constitution, 18 ont porté sur des dispositions législatives intéressant les ministères économiques et financiers dont 12 sont intervenues dans le domaine fiscal. Sur ces 18 QPC, 12 avaient été renvoyées par le Conseil d'État et 6 par la Cour de Cassation. Ces questions ont donné lieu à 15 décisions de conformité, 2 décisions de non-conformité totale avec effet différé, 1 décision de non-lieu à statuer.

# Le suivi de la transposition des directives européennes

La direction des affaires juridiques (DAJ) veille également 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 (article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Le bureau COREL assure dans ce cadre le suivi des travaux relatifs à la transposition des directives relevant des ministères économiques et financiers.

Il a participé à ce titre aux réunions du Groupe à haut niveau pour la transposition des directives (réunion trimestrielle ou semestrielle de suivi des textes), co-présidées par le SGAE et le SGG, qui se sont déroulées en février et en juillet 2019.

En 2019, les ministères économiques et financiers ont achevé la transposition de 8 directives et n'avaient plus, lors du tableau d'affichage du marché unique de la Commission européenne (ou « scoreboard ») arrêté le 10 décembre 2019, qu'une seule directive en retard de transposition, contribuant ainsi à la bonne performance de la France dont le taux de transposition s'est encore amélioré en 2019.

## La coordination du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière

Au titre du suivi de la transposition des directives pour les ministères économiques et financiers, le bureau COREL a été amené à coordonner les travaux d'élaboration



Α.

du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (DDADUE). Il a ainsi, avec le SGAE, fédéré mi 2019 les travaux de recensement des besoins législatifs de transposition, puis fin 2019 piloté avec le SGG la synthèse des articles de loi et de son étude d'impact, et enfin participé aux réunions au Conseil d'État.

Ce projet de loi s'inscrit dans un contexte d'activité législative européenne soutenue au cours des derniers mois qui entraîne de nouvelles obligations pour les États membres et doit permettre à la France, qui assurera à compter du 1er janvier 2022, la présidence de l'Union européenne, de ne présenter aucun déficit de transposition et de disposer d'un droit national conforme aux exigences de l'Union européenne.

Le projet de loi DDADUE vise ainsi à transposer onze directives et à mettre en conformité le droit national avec onze règlements de l'Union européenne, déjà applicables ou dont la mise en application intervient en 2020 ou 2021, qu'il s'agisse de normes protectrices des consommateurs, d'amélioration du fonctionnement du marché intérieur en matière de concurrence, financière, de génétique et de santé animale ou de protection des intérêts financiers de l'Union par douanière et de lutte contre le blanchiment de capitaux.



## Les conventions de service précisant les modalités de collaboration entre la DAJ et ses principaux interlocuteurs

Depuis plusieurs années, la direction des affaires juridiques s'est engagée dans une démarche de contractualisation de ses relations avec ses principaux interlocuteurs, afin de préciser la façon dont s'organisent les échanges entre les services.

Les conventions établissent les modalités de saisine de la direction des affaires juridiques par d'autres directions et services pour la réalisation de consultations juridiques.

La DAJ est également amenée à apporter son soutien lors du traitement de contentieux, ainsi qu'à l'occasion de l'élaboration de textes législatifs et réglementaires.

En 2019, la DAJ a ainsi renouvelé les conventions régissant ses rapports avec l'Inspection générale des finances (IGF), le Contrôle général économique et financier (CGefi), ainsi que la Direction générale des entreprises (DGE).

L'année 2019 a également été l'occasion de formaliser les échanges de la DAJ avec la Direction du budget (DB).

#### Les Rencontres juridiques de Bercy

Les « Rencontres juridiques de Bercy » sont organisées par la DAJ avec l'IGPDE depuis 2016. Quatre conférences ont eu lieu en 2019:

Une première conférence (93 inscrits) organisée le 28 mars 2019 a été l'occasion pour Guillaume Delaloye, chef du bureau de la réglementation générale de la commande publique de la direction des affaires juridiques, de présenter en détail le code de la commande publique publié le 5 décembre 2018.

En raison du succès des Rencontres juridiques du 28 mars, la deuxième conférence (125 inscrits) a été organisée à nouveau sur le code de la commande publique le 12 juin 2019. Benoît Dingremont, sous-directeur du droit de la commande publique à la direction des affaires juridiques, a présenté le code entré en vigueur le 1er avril 2019. Le 10 septembre 2019, la troisième conférence (122 inscrits), qui portait sur la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, a été animée

par Caroline Lemasson-Gerner, adjointe à la cheffe du bureau du statut général, de la qualité du droit et du dialogue social, et coordonnatrice du projet de loi à la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Les quatrièmes Rencontres juridiques du 21 novembre 2019 (94 inscrits), ont été l'occasion pour Jérôme d'Harcourt, directeur de cabinet du délégué interministériel de la transformation publique (DITP) et chef du département Pilotage et déploiement du programme de transformation de l'action publique, d'établir un premier bilan de la mise en œuvre de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite loi ESSOC, et plus particulièrement du droit à l'erreur, quinze mois après sa promulgation.

#### La Lettre de la DAJ

La Lettre de la DAJ est une lettre électronique d'information juridique bimensuelle à laquelle il est possible de <u>s'abonner</u> gratuitement. Fruit d'une veille continue et d'un travail collaboratif au sein de la DAJ, elle 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.

La Lettre propose particulièrement une page dédiée au droit de la commande publique qui retrace, à l'attention des professionnels de l'achat public, l'actualité législative, réglementaire, jurisprudentielle et doctrinale dans ce domaine.



Les formats appliqués depuis 2016 – envoi de la newsletter en format html, html abrégé ou pdf – et la création d'un <u>site internet dédié</u> permettant de consulter facilement l'ensemble des articles, de faire des recherches par thématiques et de retrouver quotidiennement l'ensemble des contenus ont permis de porter le nombre des abonnements à plus de 13 500.



## L'année au fil des éditoriaux de la Lettre de la DAJ

N° de Lettr		Date Editorialiste de la		Titre édito
		Lettre		
	265	17 janvier 2019	<b>Amélie Verdier</b> Directrice du Budget	2018 : la gestion apaisée
	266	31 janvier 2019	<b>Mathilde Lignot-Leloup</b> Directrice de la sécurité sociale	La loi de financement de la sécurité sociale: mettre en œuvre les engagements présidentiels
-	267	14 février 2019	Bernard Roman Président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières	Quel cadre juridique pour l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire?
S	268	28 février 2019	<b>Thomas Courbe</b> Directeur général des entreprises	Disruption numérique et règle de droit
9	269	14 mars 2019	Isabelle Braun-Lemaire Secrétaire générale des ministères économiques et financiers	Anniversaire(s)
9	270	28 mars 2019	Laure Bédier Directrice des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, Agent judiciaire de l'État	Code de la commande publique: entrée en vigueur imminente!
9	271	11 avril 2019	<b>Dominique Laurent</b> Présidente de l'Agence française de lutte contre le dopage	Préparer l'accueil en France des Jeux Olympiques c'est aussi lutter contre le dopage
	272	25 avril 2019	<b>Jacques Toubon</b> Défenseurs des droits	Orientation et protection des lanceurs d'alerte: une cinquième compétence du Défenseur des droits
	273	9 mai 2019	Nadi Bou Hanna Directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État	TECH.GOUV: le nouveau programme de l'État pour accélérer la transformation numérique du service public
9	274	23 mai 2019	<b>Yves Bot</b> Avocat général à la Cour de justice de l'Union européenne	L'Europe de la liberté, de la sécurité et de la justice
1	275	6 juin 2019	<b>Marie-Laure Denis</b> Présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Pédagogie et dissuasion : les principaux piliers de la CNIL pour 2019
	276	20 juin 2019	<b>Charles Coppolani</b> Président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne	Le jeu d'argent : mutations et régulation

Nº de la Lettre	Date de la Lettre	Editorialiste	Titre édito
277	4 juillet 2019	Benoît Dingremont Sous-directeur du droit de la commande publique de la DAJ des ministères économiques et financiers	L'Observatoire économique de la commande publique : le dialogue au service de la performance économique de l'achat
278	18 juillet 2019	<b>Bruno Lasserre</b> Vice-président du Conseil d'État	Rapport public annuel 2019 du Conseil d'État: pour une juridiction administrative ouverte, innovante et proche des citoyens
279	12 septembre 2019	Christine Guéguen Présidente du Haut conseil du commissariat aux comptes	Commissariat aux comptes: faire converger la protection de l'intérêt général et l'intérêt de l'entreprise
280	26 septembre 2019	<b>Jérôme Fournel</b> Directeur Général des Finances publiques	La DGFiP, une administration tant au service de la sécurité juridique que de la lutte contre la fraude
281	10 octobre 2019	<b>Cédric O</b> Secrétaire d'État chargé du Numérique	Le numérique au service d'un service public de qualité
282	24 octobre 2019	<b>Jean Maïa</b> Secrétaire général du Conseil constitutionnel	230 ans après sa rédaction, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen comme source d'un droit constitutionnel vivant
283	7 novembre 2019	<b>Nicole Belloubet</b> Ministre de la Justice	Le droit au service de l'attractivité de la place de Paris
284	21 novembre 2019	<b>Richard Ferrand</b> Président de l'Assemblée nationale	Vers une culture accrue de l'évaluation des politiques publiques à l'Assemblée nationale
285	5 décembre 2019	<b>Maryvonne Le Brignonen</b> Directrice de Tracfin	En 2020, TRACFIN s'engage dans la préparation de l'évaluation du dispositif LCB/FT français par le GAFI et adapte son organisation aux nouvelles menaces posées par la cybercriminalité financière
286	19 décembre 2019	<b>Nathalie Bécache</b> Magistrate à la tête du Service d'Enquêtes Judiciaires des Finances	Le Service d'Enquêtes Judiciaires des Finances au cœur de la lutte contre les fraudes financières

## Département des ressources



Le département des ressources avec, à droite, Jean-Philippe Dufon, entouré de ses équipes.

## Fonctions supports

## Département des ressources

Le département des ressources a pour mission d'assurer, en coordination avec les services du secrétariat général (SG) des ministères économiques et financiers, les fonctions support permettant l'activité de la direction. Il est composé d'un pôle « Ressources humaines » (RH), d'un pôle « Finances Logistique » (FL) et du bureau des ressources informatiques et documentaires. Une responsable de la communication et une responsable du contrôle de gestion et de la qualité sont directement rattachées au chef du département.

#### Missions du pôle « Ressources humaines »

L'action du pôle RH s'inscrit dans le cadre général fixé par le service des ressources humaines du SG en matière de recrutements, de promotions et d'évaluations. En matière de gestion du personnel, le pôle RH exerce les missions d'un bureau RH de proximité pour près de 200 agents en poste ou en stage au sein de la direction. Le pôle RH élabore le plan de formation de la direction et accompagne les managers dans le cadre des recrutements. La responsable du pôle RH est correspondante diversité et égalité professionnelle de la direction.

#### Missions du pôle « Finances Logistique »

En matière financière, le pôle FL programme et exécute le budget de la direction en coordination avec le service des achats, des finances et de l'immobilier du SG. Il contrôle et met en paiement les factures et instruit l'émission des titres de recettes liées principalement à l'exercice des missions de l'Agent judiciaire de l'État.

Il pilote les actions liées à la logistique de proximité en lien avec le service de l'environnement professionnel du SG. Il a la responsabilité des sujets liés à l'hygiène, à la sécurité et à la santé au travail.

Le responsable du pôle FL est assistant de prévention de la direction.

#### Le bureau des ressources informatiques et documentaires

Le secteur informatique élabore et met en œuvre la politique de la direction en matière informatique. À ce titre, il est chargé de gérer Sillage, le système d'information de la direction et exerce la maîtrise d'ouvrage des projets d'informatisation. Il gère les équipements informatiques et de téléphonie mobile et apporte une assistance de proximité, en liaison avec le service de l'environnement professionnel du SG.

Le secteur informatique travaille en étroite collaboration avec la chargée de mission à l'accompagnement du changement pour l'appropriation du système d'information Sillage.



#### Le secteur documentation

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

٥

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.

#### La communication

La responsable du secteur communication définit la stratégie de communication de la direction. Elle 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. Elle édite, diffuse et met en ligne l'ensemble des travaux réalisés par la direction. Le secteur organise et coordonne les événements de la direction (colloque, séminaire...) et assure les relations avec le service de la communication du SG.

#### Le contrôle de gestion et la qualité

La responsable du contrôle de gestion et de la qualité conçoit et met en œuvre des outils et procédures permettant de fournir aux cadres de la direction les informations d'aide au pilotage et à la prise de décisions. Elle pilote des travaux de suivi du système de management par la qualité de la direction.

# Réalisations et moments forts de l'année

#### Les Ateliers de la Daj

Les « Ateliers de la DAJ » sont organisés depuis 2015. Ils ont pour objectif de présenter un thème de travail à l'ensemble des agents de la direction. En 2019, un atelier a été organisé le 25 novembre. Cet atelier a permis aux agents de la direction de bénéficier d'une présentation du site « Légifrance + ». Cette présentation a été assurée par les chefs de projet du nouveau site, en présence du chef du service de la législation et de la qualité du droit du SGG.

## La politique de formation

Le développement continu du niveau le plus élevé possible de compétence des agents qui concourent à l'expertise de la direction est une nécessité. Il est aussi un défi, dans un environnement en constante mutation et afin de permettre aux nouveaux arrivants d'acquérir de nouvelles compétences ou d'adapter leurs connaissances à leur nouvel environnement professionnel.



ock Adobe

L'évolution continue du droit et des structures impose aux équipes en place d'affiner et de mettre sans cesse à jour leurs savoirs et savoir-faire.

Un dispositif de formation professionnelle est donc proposé par la DAJ pour répondre du mieux possible à ces défis. Il permet, selon les besoins, d'acquérir ou d'approfondir les compétences indispensables à l'expertise reconnue de ses juristes tout en remettant au centre du dispositif les managers. Le catalogue des formations de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) est bien entendu mobilisé, mais des formations sur mesure sont également organisées afin de couvrir l'ensemble des besoins.

#### Diversité, égalité professionnelle

Les ministères économiques et financiers sont engagés dans des politiques visant à favoriser l'égalité des chances, la prévention et la lutte contre les discriminations et l'égalité professionnelle femmes -hommes.

Le Label Egalité vise ainsi à promouvoir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ainsi que l'égalité des chances. Le Label Diversité a quant à lui pour objectif de prévenir les discriminations et de promouvoir la diversité dans les secteurs public et privé, en matière de gestion des ressources humaines et dans le cadre des relations avec les fournisseurs, les partenaires et les usagers.



La chef du pôle ressources humaines de la direction est référente égalité professionneldiversité. Elle veille à la mise en œuvre des bonnes pratiques de recrutement et d'évolution professionnelle valorisant l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et/ou la prévention des discriminations et la diversité dans la sphère du travail. En 2019, la direction a été auditée dans le cadre du renouvellement du label diversité et du suivi du label égalité professionnelle. Cet audit a permis à la direction de présenter les modalités de fonctionnement internes en la matière en associant des managers et consultants impliqués dans la démarche.

#### Le fonctionnement du « marché avocats »

La direction des affaires juridiques a passé en 2018 un marché public mutualisé des achats de services de représentation en justice et de conseil juridique des services d'administration centrale des ministères économiques et financiers.

L'ensemble des directions et services centraux a été associé à la passation d'un accord-cadre unique exécuté sur bons de commande ou par le biais de marchés subséquents. 18 directions ou services ainsi que 9 services à compétence nationale leur étant rattachés, constituent le périmètre organique du marché qui comporte 176 lots dont 169 concernent l'AJE et 7 dits thématiques recouvrent le conseil dans différents domaines du droit;

L'exécution financière pour 2019 pour les besoins de la DAJ fait apparaître une montée en puissance des dépenses sur ce marché et une forte dispersion des montants payés.

Au 31 décembre 2019, 159 cabinets d'avocats ont cumulé pour la DAJ un montant global de 2,535 m€ facturés au titre de ce marché, soit 65,8 % du total des honoraires réglés en 2019.

#### En matière de documentation

La direction des affaires juridiques a la chance de bénéficier d'un centre de documentation juridique. L'offre de service de ce centre de documentation s'articule autour d'un fonds documentaires important complété en 2019 par l'acquisition de 353 ouvrages. Près de 200 articles de revues, issus des revues papier auxquelles la direction est abonnée, ont été indexés sur le portail documentaire des ministères économiques et financiers (REBECA).

En 2019, plus de 1000 recherches documentaires ont été réalisées tous domaines juridiques confondus au profit des agents de la direction. Les enjeux d'archivage des dossiers ont fait l'objet d'une attention particulière. Ainsi, plus de 5 000 dossiers de contentieux judiciaire ont été contrôlés avant et après leur numérisation par l'Atelier dédié de Bercy. Près de 10 000 dossiers de contentieux judiciaire et de l'ordre de 2 400 dossiers de consultations juridiques ont été archivés.

#### En matière informatique

En matière d'équipements informatiques, l'année 2019 a été marquée par la modernisation du parc informatique et la migration de tous les postes de travail vers la version actualisée du système d'exploitation (Windows 10). Le développement accru du télétravail a entrainé, de manière

conséquente, le développement du parc d'ultra-portable. La fin d'année 2019 a été marquée par la généralisation du travail à distance avec la mise à disposition de divers outils, tant matériels (ultra portables avec accès sécurisé) qu'applicatif (accès à un espace de travail partagé sur Internet et accès à la messagerie professionnelle de l'agent à partir d'un poste privé).

En matière de système d'information, une nouvelle version de l'application SILLAGE, spécifique à la direction pour la gestion de ses dossiers, a été mise en place en concertation avec les services du secrétariat général. De plus un espace de travail collaboratif interne (DOCUMENTO) basé sur l'offre collaborative des services du Secrétariat général a été ouvert au sein de la DAJ.

#### En matière de communication

L'année 2019 a été marquée par l'ouverture, le 10 avril, de la page LinkedIn directionnelle. Cet espace permet de partager sur le réseau social professionnel l'actualité de la direction. Fin 2019, le nombre d'abonnés était proche de 6 500 dont 29 % proviennent d'une administration publique. 46 posts ont été publiées tout au long de l'année permettant de mettre en valeur l'activité de la direction, en particulier dans le domaine de la commande publique.

Dans le cadre de la refonte de l'écosystème web des ministères économiques et financiers, et plus globalement de la toile gouvernementale, le site directionnel de la DAJ a bénéficié, en 2019, d'un important toilettage visant à assurer une meilleure maintenabilité de l'architecture informatique. Parallèlement à cette migration technique, le site a fait l'objet d'une modernisation graphique destinée à renforcer l'attractivité des contenus proposés. Les travaux d'harmonisation se poursuivront en 2020: ils permettront d'améliorer la lisibilité du site, de le rendre plus accessible et davantage orienté vers ses cibles. À noter que le site internet de la DAJ a enregistré, en 2019, près d'1,7 million de visites, dont plus d'1 million pour la seule thématique « commande publique ».

# Accompagnement à l'installation en 2020 de l'APIE

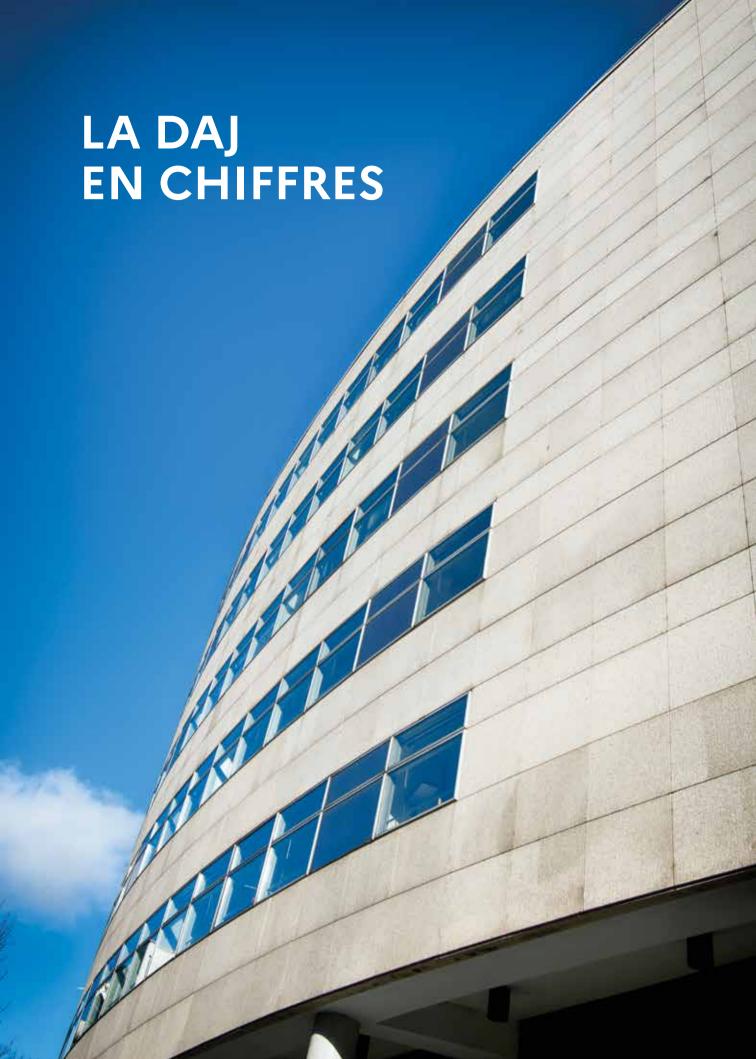
Depuis le 1<sup>er</sup> janvier, les missions de l'APIE sont intégralement transférées à la DAJ: la nouvelle mission d'appui au patrimoine immatériel de l'État continuera en 2020 à gérer de matière mutualisée les marques de l'État et à offrir aux ministères et aux opérateurs de l'État tout une gamme de service de valorisation de leur patrimoine immatériel: conseils en stratégie, dépôt et défense des marques, questions de propriété intellectuelle.

En 2019, les équipes du SG se sont mobilisées pour accompagner la DAJ sur l'ensemble du processus de transfert. Ont ainsi été mises à la disposition de la DAJ et de l'APIE, les équipes du service des



https://fr.linkedin.com > company > direction-des-affaires-juridiques

ressources humaines pour les aspects RH, celles du service de l'environnement professionnel pour les locaux et l'informatique, le service des achats, des finances et de l'immobilier pour tous les aspects budgétaires et de marchés ainsi que la mission organisation des services pour les aspects juridiques et la délégation « synthèse, coordination, innovation » au titre de la coordination.



## Données RH

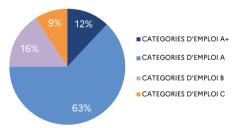
Riches de la diversité des formations et des parcours professionnels de ses membres, la direction fait appel à des agents d'origines diverses (agents des trois fonctions publiques, magistrats de l'ordre administratif et judiciaire, agents contractuels), et accueille des élèves avocats et des stagiaires.

Les nouveaux arrivants suivent un parcours d'accueil qui comprend le premier jour, un temps d'accueil par le département des ressources (présentation des services et outils à leur disposition). Dans les premiers jours suivant l'arrivée de chaque nouvel agent, un entretien est organisé avec la directrice et le chef de service. Dans les mois qui suivent, les nouveaux arrivants sont conviés à une matinée d'accueil comprenant un temps d'échange avec la directrice et le chef de service, une présentation de chacune des sous-directions et une présentation de la politique relative à la diversité.

La direction est composée d'agents de catégorie A à 65 %.

#### Répartition par catégorie:

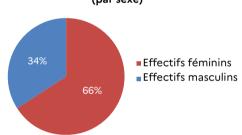
## Effectifs physiques au 31/12/2019 (par catégore d'emploi)



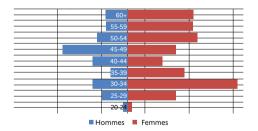
La promotion de l'égalité professionnelle est partie intégrante de la politique de ressources humaines de la direction: 66 % de l'effectif global est féminin, près d'un encadrant sur deux est une femme (41 %) et 53 % des agents promus ou ayant réussi un concours en 2019 sont des femmes. Mais surtout, 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 et des hommes qui le demandent et la définition des règles internes permettant de concilier travail et vie personnelle.

# Répartition de la population femme-homme et pyramide des âges:

Effectifs physiques au 31/12/2019 (par sexe)



#### Effectifs physiques au 31/12/2019 (Pyramide des âges)



# Développement et accompagnement du télétravail

À la suite de la publication du décret n° 2016-151 du 11 février 2016, le ministère de l'économie et des finances a réaffirmé son engagement dans le développement de cette forme d'organisation du travail. La DAJ examine les demandes de télétravail dans le cadre de la circulaire du 27 décembre 2016 qui prévoit des conditions d'éligibilité

fondées sur des critères professionnels (la nature de l'activité, le fonctionnement du service, l'autonomie de l'agent) et des critères personnels (la fatigue liée aux transports, l'état de santé, l'éloignement du lieu de résidence).

Au 31 décembre 2019, 19 télétravailleurs opéraient au sein de la DAJ, soit un peu plus du double qu'en 2018 à la même date.



La direction est attentive aux modifications entrainées par la mise en place du télétravail en terme de savoir être et de savoirfaire particulier. Un accompagnement des encadrants et de leurs agents est proposé afin de mettre en place le télétravail dans les meilleures conditions

# Données du contrôle de gestion

## Le conseil et l'expertise

En 2019, plus de 1000 consultations juridiques ont été formalisées.

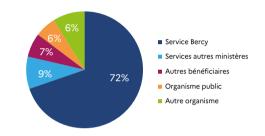
	2019
SD1 - Droit de la commande publique	178
SD2 - Droit privé et droit pénal	76
SD3 - Droit public et droit européen et international	455
SD4 - Droit des régulations économiques	298

Plus de 70 % des consultations sont destinées aux administrations centrales des ministères économiques et financiers. À Bercy, 5 destinataires se répartissent 60 % des consultations: direction générale des

entreprises, direction générale du Trésor, direction du budget, cabinets et direction générale des finances publiques.

9 % des consultations sont destinées aux autres ministères. Les principaux bénéficiaires de ces consultations sont le ministère de la Transition écologique et solidaire, les services du Premier ministre, le ministère de la Culture et de la communication et le ministère de l'Intérieur

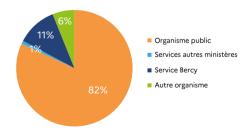
# Les bénéficiaires des consultations juridiques:



#### Le conseil aux acheteurs publics

En 2019, la DAJ a assuré par courriel 950 prestations de conseil juridique aux acheteurs publics, dans un délai moyen de 6 jours calendaires. 82 % sont destinées aux organismes public et 11 % aux services de Bercy (principalement le Secrétariat Général et la Direction Générale des Finances Publiques).

## Les bénéficiaires des conseils aux acheteurs:

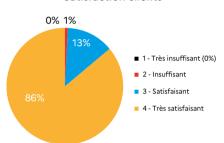


# Taux de satisfaction des clients suite aux consultations juridiques

La mesure de la satisfaction s'appuie sur un dispositif fondé sur un questionnaire adressé aux directions après chaque consultation juridique aux bénéficiaires du secteur public.

Le résultat de la DAJ s'établit à 94,65 % fin 2019, en progression de 0,95 point par rapport à la réalisation 2018 et de 2,65 points par rapport à la cible fixée. Il confirme la satisfaction des clients quant à la qualité des réponses apportées par la direction.

#### Satisfaction clients



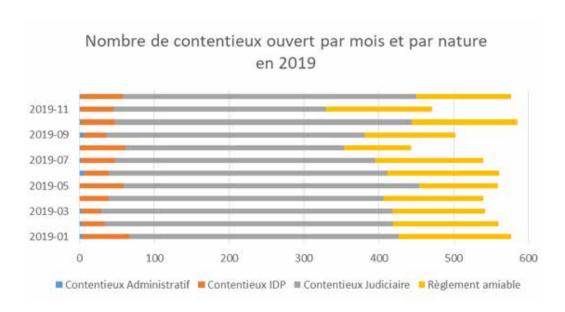
## Les défenses de l'État devant les juridictions

La directrice des affaires juridiques est agent judiciaire de l'État (AJE): elle 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.

Au cours de l'année 2019, 6 457 nouveaux dossiers ont été réceptionnés à la DAJ, incluant les dossiers amiables. Les contentieux judiciaire représentent 67 % de ces dossiers (4 328 nouveaux dossiers en 2019 contre 4 081 en 2018).

En 2019, 94 % des services bénéficiaires des prestations de l'AJE se sont déclarés satisfaits.

La DAJ a également assuré, directement ou en soutien des directions concernées, la défense des ministères économiques et financiers devant les juridictions administratives. En 2019, 28 nouvelles saisines ont été prises en charges (35 en 2018), portant à 146 le nombre d'instances en cours de traitement au 31 décembre 2019.

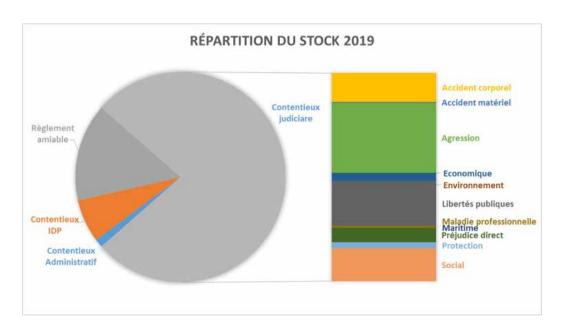


## Détail des dossiers réceptionnés en 2019 par nature de contentieux:

	2018	2019	2019 %	Évol. 18/19
Contentieux Administratif	35	28	0,43 %	-7
Contentieux IDP	458	531	8,22 %	73
Contentieux judiciaire	4081	4328	67,03 %	247
Contentieux amiable	1566	1570	24,31 %	4
Total général	6140	6 457	100 %	

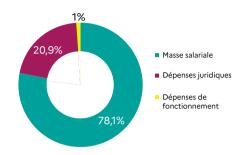
## Au 31 décembre 2019, 11287 dossiers étaient en cours:

Nature de contentieux	En défense	En demande	Total général
Contentieux Administratif	137	9	146
Contentieux IDP	747		747
Contentieux judiciaire	4028	4670	8698
Accident corporel	239	970	1209
Accident matériel	11	21	32
Agression	61	2858	2919
Économique	318	25	343
Environnement	15		15
Libertés publiques	1873	2	1875
Maladie professionnelle	68		68
Maritime	1	4	5
Préjudice direct	25	577	602
Protection	27	213	240
Social	1390		1390
Règlement amiable		1696	1696
Total général	4912	4679	11 287



## Le budget

#### Ventilation des crédits en 2019



#### Les moyens budgétaires

Les ressources mises chaque année à la disposition de la direction sont composées de crédits:

- regroupés sur un BOP (budget opérationnel de programme) dont est responsable la directrice, pour les dépenses de personnel (en titre 2) et les dépenses juridiques « métier » (en titre 3);
- inscrits sur un BOP, géré par le responsable du programme 218 et mis à disposition de la DAJ sous forme d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) pour le fonctionnement courant (en titre 3).

#### Les coûts de fonctionnement

Les coûts de fonctionnement de la direction sont composés des dépenses de personnel (masse salariale), des dépenses juridiques et des dépenses de fonctionnement courant.

#### Les dépenses de personnel

Elles regroupent le traitement indiciaire, les primes et indemnités, les prestations sociales, les cotisations employeur pour l'ensemble de l'effectif titulaire ou contractuel de la direction.

## Les dépenses juridiques



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

La consommation des crédits de paiement 2019 s'est répartie en 94,1 % d'honoraires et frais, 5,2 % de condamnations et autres décisions, et 0,7 % de dépenses juridiques autres (en particulier publications).

La hausse des dépenses par rapport à l'année précédente résulte essentiellement de la progression du montant des dépenses d'honoraires et frais juridiques (+ 755 K€), surtout au dernier trimestre. Les montants de condamnations, principalement des frais irrépétibles, ont parallèlement diminué (-147 K€).

Ce sont ainsi environ 10000 saisies d'actes financiers qui ont été traitées en 2019, comme l'an dernier, dans la chaîne des dépenses de l'État.

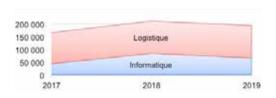
Dépenses constatées au 31 décembre							
(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Masse salariale	15,193	14,618	14,415	14,604	15,037	14,927	
Dépenses juridiques	4,141	4,318	4,786	4,387	3,376	3,984	
dont honoraires et frais	3,361	3,407	4,451	3,997	3,022	3,777	
Condamnations et décisions	0,78	0,911	0,335	0,39	0,354	0,207	
Fonctionnement courant*	0,212	0,214	0,182	0,166	0,211	0,194	
Total	19,546	19,15	19,383	19,157	18,624	19,105	

(\*) Y compris grartifications stagiaires.

#### Les dépenses de fonctionnement courant

Pour son fonctionnement courant (informatique, affranchissement, documentation, déplacements, fournitures de bureau, impression, reprographie, traductions...), au 31 décembre 2019, la DGF s'élevait à 195 443 € (213 848 € en 2018) répartis en 36,6 % pour l'enveloppe informatique et 63,4 % pour l'enveloppe logistique.

Les dépenses ont atteint 193 813 € (pour 210 904 € en 2018) dont 34,6 % pour l'informatique et 65,4 % pour la logistique.



#### 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 au bénéfice du budget général de l'État, sous la forme de titres de perception exécutoire ou sur décision de justice. Les sommes sont recouvrées par le réseau des comptables publics. En 2019, la DAJ a traité 427 nouvelles demandes d'émission de titres (431 en 2018). Les factures sur recette au comptant (paiements spontanés) y représentent 53,4 % en nombre de titres et 77,9 % en montant émis. Les montants concernés vont de quelques dizaines d'euros à 1,3 m€; 15 titres ont un montant supérieur à 200 K€ et représentent 49,8 % du montant total émis.

	Recettes non-fiscales émises par la DAJ					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total titres émis	14,982	9,054	13,725	9,592	16,762	13,754

#### Publications de la direction des affaires juridiques







