



DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

# 2018

**RAPPORT ANNUEL  
DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES  
DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES  
ET FINANCIERS**

# SOMMAIRE

ÉDITORIAL	5
PRÉSENTATION DE LA DIRECTION	7
FOCUS : 2018 : LES 20 ANS DE LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES	13
MODERNISER LE DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE ET CONSEILLER LES ACHETEURS	15
Missions	17
Focus sur le code de la commande publique	18
Dossiers de l'année	19
Focus sur la dématérialisation de la commande publique : l'échéance du 1 <sup>er</sup> octobre 2018	24
Rencontre avec Benoît Dingremont, sous-directeur du droit de la commande publique	27
DÉFENDRE L'ÉTAT AU CONTENTIEUX : L'AGENT JUDICIAIRE DE L'ÉTAT	31
Missions	33
Focus sur les rencontres de l'AJE le 22 mai 2018 au centre Pierre Mendès-France	35
Dossiers de l'année	36
Rencontre avec Jocelyne Amouroux, sous-directrice du droit privé et du droit pénal	42
EXPERTISER ET CONSEILLER EN MATIÈRE DE DROIT PUBLIC ET DU DROIT EUROPÉEN ET INTERNATIONAL	45
Missions	47
Focus sur la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC)	48
Dossiers de l'année	50
Rencontre avec Angès Karbouch, sous-directrice du droit public et du droit européen et international	54
EXPERTISER ET CONSEILLER EN MATIÈRE DE DROIT DES RÉGULATIONS ÉCONOMIQUES	57
Missions	59
Focus sur l'application du règlement général sur la protection des données (RGPD)	60
Dossiers de l'année	60
Rencontre avec Antoine de Château-Thierry sous-directeur du droit des régulations économiques	63
MISSIONS TRANSVERSES	67
La cellule Parlement	68
Le bureau de la coordination, des relations extérieures, des études et de la légistique (COREL)	70
Le département des ressources	81
LA DAJ EN CHIFFRES	85
Données RH : une direction innovante et collaborative	86
Les chiffres du budget	87



Pour ses 20 ans, la Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers a connu une année particulièrement riche, par son intensité comme par la variété des dossiers qu'elle a eu à traiter.

L'année 2018 a d'abord été marquée par une série de réformes contribuant à simplifier l'accès à la commande publique, notamment pour les PME.

Le code de la commande publique, attendu depuis plus de vingt ans, a été publié au mois de décembre dernier : il rassemble une trentaine de textes utilisés quotidiennement par les acheteurs et les entreprises, ainsi que les principales jurisprudences, afin de mettre à leur disposition un outil simple et pédagogique leur permettant d'appréhender plus facilement un droit réputé complexe.

L'accès des PME à la commande publique a également été facilité par le décret du 24 décembre 2018, qui a augmenté le montant des avances obligatoires et diminué celui des retenues de garantie pour les marchés de l'État passés avec les PME. Ce même décret a mis en place une procédure expérimentale dérogatoire pour l'achat de produits innovants de moins de 100 000 euros.

Enfin 2018 a été l'année de la dématérialisation de la passation des marchés publics : depuis le 1<sup>er</sup> octobre dernier, l'ensemble des marchés publics, à l'exception de quelques cas dérogatoires, doit être passé de manière dématérialisé, à travers une plateforme d'acheteurs. La direction des affaires juridiques, avec l'aide d'un directeur de projet, a accompagné tout au long de l'année les acheteurs et les entreprises dans cette révolution numérique.

La direction s'est également fortement impliquée dans l'élaboration et l'examen parlementaire du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC). L'engagement pris devant la représentation nationale d'une adoption très rapide des textes d'application a conduit à maintenir cette mobilisation bien au-delà du 10 août 2018, date d'adoption de la loi, permettant d'atteindre un taux de 91 % de publication des mesures d'application un peu plus de 4 mois après le vote de la loi.

L'élaboration puis la discussion parlementaire du projet loi Pacte, auxquelles la DAJ a été étroitement associée à travers de nombreuses expertises juridiques et le soutien de la cellule parlementaire, a également occupé une large place dans les travaux de la direction.

Mais notre plus grande fierté est d'avoir rempli ces différentes missions tout en assumant nos fonctions traditionnelles de conseil et d'expertise et en jouant pleinement notre rôle en matière de contentieux, notamment dans le cadre des fonctions d'agent judiciaire de l'État.

**Laure Bédier**

**Directrice des affaires juridiques**



**20  
ANS  
DE  
LA  
DAJ**

**DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES**



**PRÉSENTATION  
DE LA DIRECTION**

La DAJ des ministères économiques et financiers est un pôle d'expertise juridique à vocation ministérielle et interministérielle.

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

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

Dans le respect du principe selon lequel chaque direction des ministères économiques et financiers gère les contentieux relatifs aux politiques publiques qu'elle met en œuvre, elle assure la centralisation des recours contre les décrets 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 est placée sous l'autorité conjointe du ministre de l'action et des comptes publics<sup>1</sup> et du ministre de l'économie et des finances<sup>2</sup>.

Son organisation est définie par :

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

<sup>1</sup> Décret n° 2017-1082 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'action et des comptes publics

<sup>2</sup> Décret n° 2017-1116 du 29 juin 2017 relatif aux attributions du ministre de l'économie et des finances

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



**Jérôme Goldenberg**  
Chef de service  
adjoint à la directrice





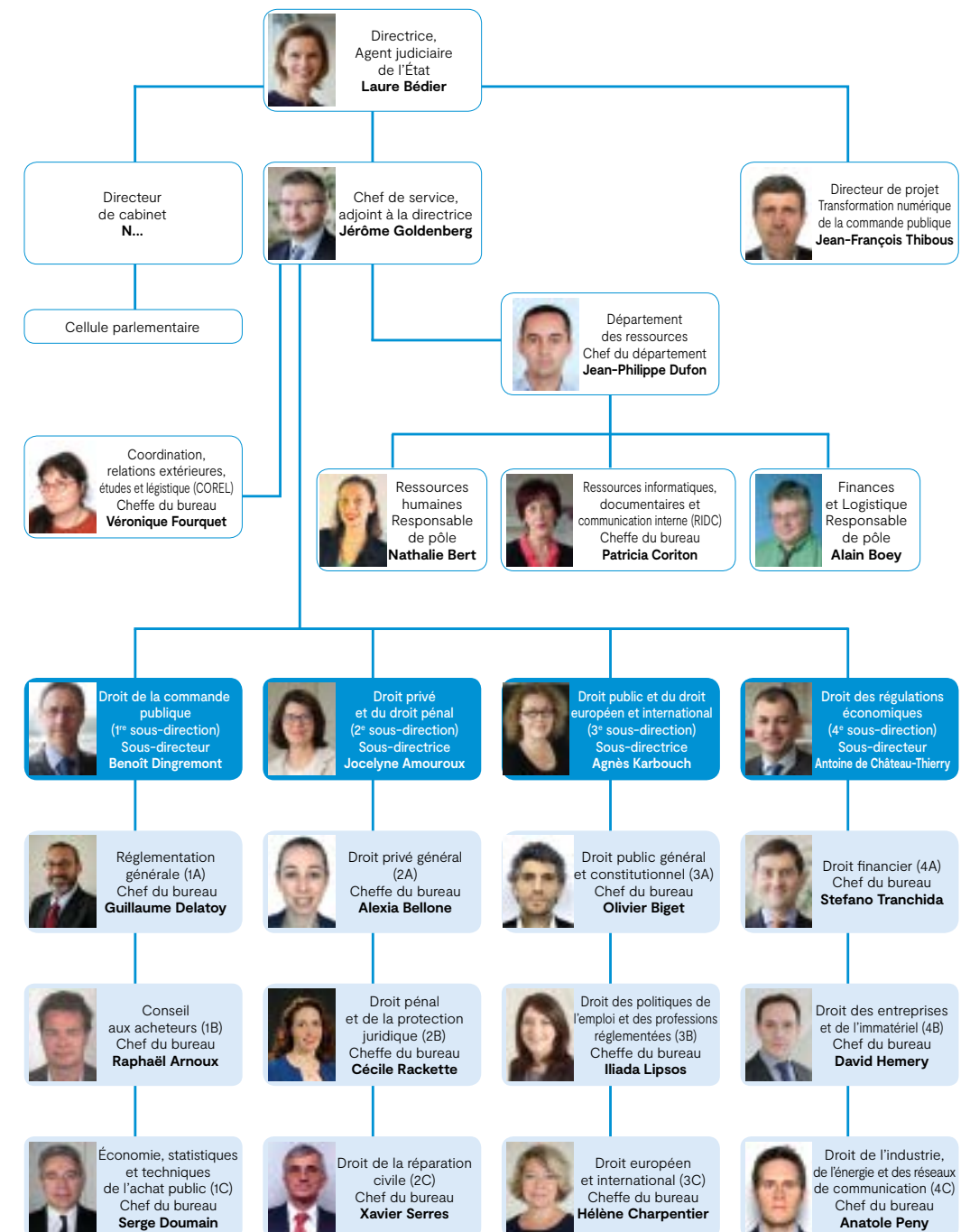
# ORGANISATION

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 » ;

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 ».



# FOCUS 2018: LES 20 ANS DE LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

Le décret n°98-975 du 2 novembre 1998 a institué une DAJ au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. La création de la DAJ a permis de constituer, face à la complexité croissante du droit en matière économique, financière et industrielle, un pôle d'expertise juridique, à vocation ministérielle et interministérielle. La DAJ est née du regroupement de trois structures :

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

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

A l'occasion de son vingtième anniversaire, la DAJ a organisé un colloque sur le thème : "Les directions juridiques, entre tradition et modernité" qui s'est tenu le 11 décembre 2018 au centre de conférences Pierre Mendès-France à Bercy.

Structuré autour de trois thématiques – L'État est-il un requérant comme les autres ? Comment évolue la fonction juridique ? Qu'implique l'avènement de la justice prédictive ? – il a permis d'éclairer les réalités d'une direction des affaires juridiques dans un environnement évolutif.

En effet, les directions juridiques, méconnues et souvent destinées à le rester pour des raisons évidentes de confidentialité, sont en permanence en lien avec l'actualité et les sujets de société. L'exercice des fonctions de directeur juridique est ainsi aujourd'hui en pleine mutation du fait de la complexification croissante du droit et de l'accélération des réformes.



Ouverture du colloque par Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances



La place de l'État devant les juridictions judiciaires a fait l'objet de regards croisés de Laure Bédier, directrice des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, Agent judiciaire de l'État, de Jean-Claude Marin, avocat général honoraire près la Cour de cassation et de Maître Normand-Bodard, avocat de l'Agent judiciaire de l'État.



Nicolas Guérin, secrétaire général d'Orange et président du Cercle Montesquieu, Luc Allaire, adjoint au délégué interministériel aux jeux olympiques et paralympiques 2024 et Fabienne Lambolez, conseillère d'État ont échangé sur l'évolution de la fonction juridique, de l'expertise au conseil.



Enfin, Bruno Dondero, professeur à l'École de droit de la Sorbonne – Université Paris I, directeur du département de recherche Sorbonne Affaires / Finance a ouvert des perspectives en faisant partager son regard sur le thème de la justice prédictive.



Le colloque a réuni plus de 250 personnes.



Chacun de ces temps forts a été ponctué de moments d'échanges entre la salle et les intervenants, permettant à tous de s'appropriier les thèmes de réflexion et d'en appréhender les enjeux.



A photograph of a modern building's exterior. The building features a curved facade with a balcony that has a metal railing and glass panels. Large windows are visible on the upper floors. The sky is clear and blue. The text is overlaid on the lower right portion of the image.

**MODERNISER LE DROIT  
DE LA COMMANDE PUBLIQUE  
ET CONSEILLER LES ACHETEURS**



# MISSIONS



P. Bagein

La sous-direction du droit de la commande publique avec au centre, Benoît Dingremont, sous-directeur, entouré de ses équipes

La sous-direction du droit de la commande publique a la charge, à la fois d'élaborer la règle de droit et la norme en la matière, ainsi que la doctrine d'utilisation et d'appréhension de cette règle, de dispenser l'expertise et le conseil, de réunir les acteurs de la commande publique sur des problématiques techniques ou des points de réforme et de diffuser les statistiques sur l'achat public (nombre de marchés passés, 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 (marchés publics, contrats de partenariat, délégations de service public...). Il participe à l'élaboration des directives européennes en matière de commande publique, contribue à la représentation de la France aux conseils et aux groupes d'experts en commande publique au niveau européen et international et suit les négociations menées dans ce domaine.

Le bureau du conseil aux acheteurs apporte une expertise en droit de la commande publique aux administrations centrales de l'État, à ses établissements publics, à la direction des achats de l'État 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 rédaction du vade-mecum des marchés publics, de questions réponses ou d'autres éléments de doctrine.

Le bureau de l'économie, des statistiques et des techniques de l'achat public est responsable du suivi des aspects pratiques des achats concourant au développement économique, social et environnemental, tels que la dématérialisation, l'accès des TPE/PME, les prix, l'innovation. Il s'appuie sur une expertise transversale et des remontées de terrain pour produire des textes et guides pratiques et pour participer à différentes instances et aux travaux européens. Il pilote ainsi l'Observatoire économique de la commande publique (OECPP) dont la mission est d'assurer une concertation avec les acteurs publics et privés de l'achat public, et de rassembler et d'analyser les données relatives à la commande publique, en mettant à disposition un outil de recensement économique des contrats publics (REAP) et en diffusant les statistiques officielles françaises. Il assure également l'organisation et le pilotage des travaux du Comité consultatif national de règlement amiable des différends relatifs aux marchés publics (CCNRA). Le bureau impulse la dématérialisation des marchés, élabore la réglementation qui lui est applicable, et accompagne la transformation numérique de la commande publique.

## Code de la commande publique

Après plusieurs tentatives infructueuses en 1997, 2004 et 2009, le projet d'un code de la commande publique a été relancé grâce à la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dite loi « Sapin II » dont l'article 38 a autorisé le Gouvernement à procéder dans un délai de 2 ans à l'adoption de ce code par voie d'ordonnance.

Fruit d'un travail résolument participatif, le code de la commande publique a été conçu avec et pour ses utilisateurs : acheteurs et entreprises, en associant leurs représentants, des avocats, des professeurs d'université... Ce chantier de près de 24 mois, piloté par la direction des affaires juridiques, a notamment donné lieu à 17 réunions de la Commission supérieure de codification, 21 réunions au Conseil d'État, de nombreux échanges avec les membres du « cercle des experts » et plus de 800 observations lors de la consultation publique. Publié au Journal officiel du 5 décembre 2018, il constitue une étape essentielle de la démarche de rationalisation et de modernisation du droit de la commande publique initiée par les travaux de transposition des directives européennes de 2014.

Favorisant l'accessibilité du droit de la commande publique, ce code regroupe en un ouvrage unique l'ensemble des textes législatifs et réglementaires utilisés quotidiennement par les praticiens (soit plus de 30 textes éparés applicables, entraînant l'abrogation totale de plusieurs d'entre eux). In fine, il rassemble, selon un plan organisé et cohérent, l'ensemble des dispositions existantes en vigueur ainsi que des jurisprudences éprouvées, soit à ce jour 1747 articles.

Organisé selon la chronologie de l'achat, le code de la commande publique est une véritable « boîte à outils » pour les acteurs de la commande publique puisqu'il est calqué sur l'utilisation quotidienne qu'en feront les praticiens. Il est construit autour de la préparation, la

passation, l'exécution, la fin anticipée du contrat jusqu'à, le cas échéant, la résolution amiable des litiges. Le code se compose d'un titre préliminaire (principes fondamentaux des contrats de la commande publique), d'une première partie portant sur les définitions et le champ d'application puis des deuxième et troisième parties respectivement consacrées aux marchés publics et aux contrats de concession.

Il est par ailleurs conçu en quatre niveaux repérables (parties, livres, titres, chapitres). Il comporte une partie législative et une partie réglementaire différenciées, avec une numérotation décimale destinée à faciliter les recherches de ses utilisateurs.

Dans un souci de stabilité du droit de la commande publique, la codification a été effectuée à droit constant, tout en veillant à assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, à harmoniser l'état du droit, à remédier aux éventuelles erreurs, à simplifier autant que possible le langage juridique et à abroger les dispositions devenues sans objet.

Au demeurant, il intègre les dernières réformes impactant la commande publique, issues de lois publiées en 2018, telles que la loi relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 ou encore la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi « ELAN »).

Afin de laisser un temps suffisant à ses utilisateurs pour s'approprier ce nouvel outil, le code de la commande publique est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2019. Afin de permettre aux acteurs de la commande publique de préparer au mieux cette échéance, la direction des affaires juridiques a également publié une fiche technique de présentation du code ainsi que les tables de concordance entre les textes codifiés et le code de la commande publique.

### Marché de partenariat et modalités de financement privé de l'opération

**Dans le cadre d'un projet de réhabilitation d'une cité administrative d'État par le biais d'un contrat de partenariat, le financement privé peut ne porter que sur une faible partie des investissements et se matérialiser, au cours de l'exécution du marché, par l'engagement ferme du titulaire de financer une partie des missions qui lui sont confiées par des produits retirés de la valorisation immobilière des biens à usage privé dont la réalisation est imposée par le document local d'urbanisme.**



D-Plume-Fotolia

Le I de l'article 67 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 définit le marché de partenariat comme l'outil contractuel qui permet de confier à un cocontractant « une mission globale » comprenant, d'une part, la réalisation d'une opération immobilière et, d'autre part, « tout ou partie de son financement ».

L'État a souhaité réhabiliter une « cité administrative d'État » implantée sur le territoire d'une commune de province par le biais d'un marché de partenariat. Si les missions classiques de démolition, conception et reconstruction de la cité (le cas échéant sur un périmètre élargi) sont, sans conteste, au nombre de celles susceptibles d'être confiées à l'opérateur dans un tel cadre contractuel, les modalités particulières de financement nécessitaient, sur plusieurs points, une analyse plus approfondie. Tout d'abord, l'opération en cause avait ceci de particulier que la « phase investissements » faisait intervenir majoritairement des fonds publics. Cette modalité ne heurte pas frontalement les dispositions de l'ordonnance précitée relatives aux marchés de partenariat. En effet, l'obligation que « tout ou partie » du financement privé de l'opération n'implique pas que ce

financement soit majoritaire. En outre, l'article 80 de ladite ordonnance prévoit explicitement qu'une personne publique, et donc notamment l'acheteur lui-même, « peut concourir au financement des investissements ». Cette participation peut en outre être combinée avec les dispositions du I de l'article 83 de la même ordonnance qui prévoient que le commencement de l'exécution du contrat peut « donner lieu à des versements à titre d'avances et d'acomptes ».

Pour autant, la part de financement privée ne saurait être négligeable sous peine de dénaturer le principe même du marché de partenariat. Il pourrait, dans ce cas, être reproché à l'acheteur d'avoir eu recours au marché de partenariat, en lieu et place d'un marché public classique, pour bénéficier du régime dérogatoire aux principes généraux de la commande publique.

Il convient toutefois d'apprécier cette circonstance sur la durée totale d'exécution du contrat. Et, sur cette période, la participation privée s'avérerait, en l'espèce, loin d'être négligeable. En effet, les contraintes imposées par le plan local d'urbanisme étaient telles que le projet de reconstruction de la cité administrative devait nécessairement comporter une part minimale de logements et de commerces. C'est par ce biais que le financement privé est de nouveau mobilisé, au cours de l'exécution du contrat, puisque le cocontractant s'engage à affecter une partie du produit de vente des logements ainsi construits au financement des missions qui lui sont confiées. Dès lors, apprécié sur la durée de vie totale du contrat, le financement privé occupe une place importante, conformément à l'esprit des marchés de partenariat.

### Marché de partenariat conclu, sur le fondement de la quasi-régie, en dehors du champ d'application des textes de la commande publique

**Sous réserve que les conditions de recours aux marchés de partenariat dégagées par le juge constitutionnel soient respectées, un marché de partenariat pourrait être conclu entre une université et sa filiale, constituées sous la forme d'une société civile immobilière (SCI), sans publicité ni mise en concurrence préalable sur le fondement de l'existence d'une relation de quasi-régie entre l'université et cette SCI.**



L'article L. 711-1 du code de l'éducation prévoit que les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent assurer, par voie de convention approuvée par le conseil d'administration, des prestations de services à titre onéreux, exploiter des brevets et commercialiser les produits de leurs activités. À cette fin, ils peuvent, pour contribuer à la gestion et à la valorisation de leur patrimoine immobilier, créer des services d'activités industrielles et commerciales dans les conditions prévues à l'article L. 123-5 de ce code ou dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Enfin, la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités rend possible le transfert à titre gratuit, aux universités qui en font la demande, de la pleine propriété des biens immobiliers de l'État mis à leur disposition.

Dans ce cadre, une université s'est portée candidate à la dévolution des biens domaniaux de l'État. Elle envisage de créer une SCI, qui bénéficierait d'une convention d'occupation temporaire de l'ensemble du patrimoine dévolu aux missions d'enseignement et de recherche. Cette SCI financerait les travaux et l'entretien de ces biens.

Le contrat envisagé aurait pour objet de confier la gestion de l'ensemble immobilier affecté aux activités d'enseignement et de recherche de l'université et la mission de passation et de suivi des travaux sur ces immeubles à la SCI. Il est a priori qualifiable de marché de partenariat.

Si les conditions d'une relation de quasi-régie étaient établies entre l'Université et la SCI, la question qui se pose est de savoir si la conclusion du marché de partenariat peut être exclue du champ d'application de l'ordonnance sur les marchés publics. Autrement dit, les conditions posées par l'ordonnance pour recourir à un tel contrat de la commande publique s'imposent-elles ?

Le Conseil constitutionnel (déc. n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 et n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008) n'a admis le recours aux marchés de partenariat, au regard des dérogations qu'ils



Stock Adobe

portent au « *droit commun de la commande publique* », que pour « *des motifs d'intérêt général* » et en les soumettant à un cadre restrictif, dont la réalisation d'une analyse approfondie des avantages et inconvénients du recours à ce type de marché.

Dans ces conditions, si aucune disposition n'interdit à l'université de conclure un tel contrat avec sa filiale sur le fondement de la quasi-régie, l'objectif ainsi que les conditions et modalités de recours à un tel contrat militent en faveur de l'application volontaire des articles 74 et suivants de l'ordonnance n° 2015-899 relative aux marchés publics.

Dès lors que l'université procéderait à une étude préalable et établirait que ce mode de réalisation est plus favorable que les autres modes de réalisation du projet (sans avoir pour autant à respecter à la lettre les dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 et du décret n° 2016-360 relatives à l'évaluation préalable du mode de réalisation du projet), nonobstant les dispositions relatives aux seuils, aux personnes susceptibles de mener elles-mêmes une procédure d'attribution d'un marché de partenariat et aux avis à recueillir (articles 71 et 76 à 79 de l'ordonnance, articles 151 et 152 du décret n° 2016-360), rien ne s'opposerait à la conclusion du contrat envisagé.

**Projet de rénovation via une convention de mécénat des locaux classés en partie comme monuments historiques et occupés par l'École polytechnique dits « boîte à claques »**

**Une opération de mécénat peut s'analyser en une offre de concours non-soumise aux règles de la commande publique. La passation, par le mécène, des contrats pour la réalisation des travaux de rénovation est exclue du champ d'application de la commande publique. Durant la phase de réalisation des travaux de rénovation, le mécène peut exercer la maîtrise d'ouvrage sur les travaux qui concernent la cour intérieure, l'aménagement des locaux intérieurs et la construction d'un amphithéâtre en sous-sol. Toutefois, l'École polytechnique doit, dans le respect du code du patrimoine, conserver la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration de la façade et des toitures.**



©\_claque @Ordiana75

Par une convention d'utilisation, l'État a mis un immeuble à la disposition de l'École polytechnique. Ses façades et toitures sont protégées, car l'immeuble est classé monument historique. Dans le cadre du programme de rénovations envisagé par cette école, un de ses anciens élèves a proposé de prendre en charge le coût des travaux de rénovation via une opération de mécénat et de se charger de passer les contrats de travaux qui s'y rapportent.

Dans ce contexte, la Direction de l'immobilier de l'État s'interrogeait sur l'articulation de cette opération avec les règles de la commande publique.

Constitue une offre de concours l'offre émanant d'une personne publique ou privée par laquelle elle s'engage à fournir une contribution en argent ou en nature à une personne publique, généralement en vue de la réalisation de travaux publics. Ce contrat unilatéral est une catégorie spécifique de contrat de droit administratif exclue du régime des contrats de la commande publique (CE, 10 juin 1921, *Commune de Monségur Gironde*, n° 45681).

Toutefois, cela suppose que l'offre soit effectuée de manière purement gratuite pour la personne publique bénéficiaire, à défaut de quoi le contrat pourra être requalifié en marché

public (CE, 9 juin 1948, *Ville de Digne*, Rec. T. p. 641). Or, le juge considère que l'onérosité du contrat est caractérisée dès lors qu'existe une contrepartie ou un avantage direct dont procède l'autorité publique (école, État ou tout autre personne qui y serait liée) pour obtenir la prestation (CJCE 12 juillet 2001, *Ordine degli Architetti delle province di Milano e Lodi*, Aff. C-399/98).

En l'espèce, le mécène entendait intégralement prendre en charge le financement des travaux sans aucune contrepartie ou avantage direct. L'éventualité que le nom du donateur, ou celui d'une personne privée qui lui soit liée, soit donnée au futur amphithéâtre ou que la prise en charge de l'intégralité des travaux par le mécène soit affichée ne constitue pas une contrepartie du contrat susceptible d'entraîner sa requalification. L'absence de contrepartie de toute nature écarte aussi le risque que le montage envisagé puisse être qualifié de montage « aller-retour ». Conformément à la jurisprudence (TA Versailles, 18 juin 2004, n° 0401928), même si le mécène agit au bénéfice de l'école, cette seule circonstance ne peut suffire à le faire regarder comme agissant pour le compte de celle-ci. Le mécène ne peut donc être qualifié de mandataire de l'École polytechnique.

Les contrats conclus par le mécène ne constituent donc pas des marchés publics et ne sont pas soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence prévues par le droit de la commande publique. Il s'agit de contrats de droit privé et les fonds mobilisés par le mécène dans le cadre de cette opération sont et demeurent des fonds privés.

Dans le cadre du montage envisagé, le mécène entendait bénéficier de la maîtrise d'ouvrage pendant la période de réalisation des travaux. Or, la loi n° 85-704 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'ouvrage privée ne trouve à s'appliquer, hors cas du mandat de maîtrise d'ouvrage, que pour autant que les contrats concernés reçoivent la qualification de marchés publics.

Il demeure néanmoins, que l'École polytechnique doit, en application des articles L. 621-29-1 et suivants du code du patrimoine, conserver la maîtrise d'ouvrage des travaux de rénovation portant sur la façade et les toitures classées de la « boîte à claques ». À cet égard, il est conseillé, pour les travaux portant sur ces éléments protégés, de s'inspirer de la démarche mise en œuvre pour l'opération de restauration de la galerie des Glaces du château de Versailles, elle aussi réalisée sous la forme d'une offre de concours. Ainsi, l'école conservera la compétence exclusive pour valider les orientations de l'opération de restauration de la façade et des toitures, pour décider de l'emploi des compétences requises et de l'engagement des dépenses. Le mécène pourra, quant à lui, siéger au sein du comité de pilotage, chargé de préparer et de mettre en œuvre les décisions, composé de représentants de l'école, de représentants de la conservation de l'école, et de représentants de l'inspection générale des monuments historiques.



### **L'Observatoire économique de la commande publique (OECPP): un outil essentiel de concertation**

L'OECPP constitue une instance de concertation et d'échanges entre les différents acteurs de la commande publique – opérateurs économiques, pouvoirs adjudicateurs, institutionnels – 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 publics. L'OECPP a organisé le 27 mars 2018 sa première assemblée plénière en insistant tout particulièrement sur l'échéance du 1<sup>er</sup> octobre 2018 relative à la dématérialisation de la passation des marchés publics et les enjeux de la transformation numérique. Cette première assemblée plénière a permis de présenter des données de recensement de la commande publique pour la période 2014-2016, le rapport 2017 de l'Observatoire des délais de paiement et les mandats confiés par l'OECPP au Médiateur des entreprises sur l'accès des PME à la commande publique et sur les délais de paiement. Les échanges ont montré l'importance des enjeux liés à l'accès des TPE/PME à la commande publique et à la trésorerie des entreprises. Les premières traductions juridiques de ces travaux se sont concrétisées avec la publication du décret du 24 décembre 2018 (voir article sur le décret) et se poursuivent actuellement dans le cadre du projet de loi PACTE qui contient plusieurs dispositions relatives à la commande publique.

Sur la base des données de recensement, et de celles d'autres administrations, l'OECPP a également produit un rapport triennal à la Commission européenne sur les marchés publics pour la période 2014-2016, abordant les thèmes suivants : participation des PME, politiques en matière de développement durable et d'innovation, prévention et lutte contre les atteintes à la probité (corruption, délit de favoritisme, etc.).

Enfin, sur proposition de son comité d'orientation, l'Observatoire a mis en place deux groupes de travail en 2018, l'un portant sur l'accès des TPE/PME à la commande publique, l'autre sur l'achat public innovant, afin que les remontées « terrain » puissent permettre de dégager des



La première assemblée plénière de l'OECPP, organisée le 27 mars 2018, a été ouverte par le secrétaire d'État Mounir Mahjoubi qui a souligné les enjeux liés à la transformation numérique des administrations et l'importance particulière qu'elle revêt dans la commande publique

préconisations et d'illustrer avec des exemples pratiques l'application de la réglementation. L'objectif est de produire de nouveaux guides sur ces thèmes avant l'été 2019.

### **Les comités consultatifs de règlement amiable des différends ou litiges 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. Ils sont régis par l'article 142 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 modifié relatif aux marchés publics et le décret n° 2010-1525 du 8 décembre 2010.

La DAJ assure l'organisation et le pilotage du comité national, coordonne les activités des sept comités interrégionaux (Paris, Versailles,

Nantes, Lyon, Bordeaux, Nancy, Marseille) et procède à la nomination des présidents et vice-présidents, sur proposition du Conseil d'État et de la Cour des comptes.

Les comités, grâce à l'action des rapporteurs chargés d'instruire les dossiers, recherchent des éléments de droit ou de fait afin de proposer une solution chiffrée, amiable et équitable, aux parties en présence.

Avec 183 saisines en 2018, (193 en 2017), 129 avis en 2018 (138 en 2017), ces organismes confirment une activité régulière et soutenue.

A l'occasion des travaux de codification des textes relatifs à la commande publique, il est apparu nécessaire d'élargir la compétence des CCRA à la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), entités qui relèveront du comité de Paris, déjà compétent pour les six autres collectivités ultramarines.



## La dématérialisation de la commande publique : l'échéance du 1<sup>er</sup> octobre 2018

Jean-François Thibous,  
directeur de projet



Voulue par le législateur européen et généralisée à tous les contrats par le Gouvernement français, l'échéance d'octobre 2018 impose la dématérialisation de la passation des marchés publics de plus de 25 000 €.

Cette échéance fixée dès 2016 fait suite à une longue évolution et préparation depuis plus de 10 ans. Plus spécifiquement, l'année 2018 a permis l'installation auprès de la directrice, d'une direction de projet entièrement consacrée à l'animation du plan de transformation numérique et la poursuite du travail de préparation juridique, d'accompagnement méthodologique et de mise à disposition d'outils nouveaux à disposition des entreprises et des acheteurs.

### Un nouvel outil avec la mise en ligne de la version française du DUME

La candidature aux marchés publics sous la forme d'un document unique de marchés publics (DUME) uniforme dans les pays

européens est un levier de simplification et d'harmonisation européennes des démarches. Le DUME français intègre la mise en œuvre du principe « Dites-le-nous une fois » en évitant aux entreprises de fournir des certificats ou attestations qu'une administration publique détient déjà.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2018, **l'ensemble** des acheteurs et des opérateurs économiques peuvent créer, visionner et télécharger un DUME directement depuis leur profil d'acheteur ou via un utilitaire dénommé « service DUME » développé par l'Agence pour l'Informatique financière de l'État (AIFE). Plus de 20 000 DUME ont été créés entre le 1<sup>er</sup> avril 2018 et la fin de l'année.

### Finalisation du corpus réglementaire relatif à la dématérialisation de la commande publique

Afin de permettre aux acheteurs et opérateurs économiques d'aborder dans de bonnes conditions l'échéance du 1<sup>er</sup> octobre 2018, date d'entrée en vigueur de l'obligation de dématérialisation des échanges électroniques et de publication des données essentielles de marché dès 25 000 euros HT, des précisions sur les modalités d'application ont été apportées. L'arrêté du 12 avril 2018 relatif à la signature électronique dans la commande publique consacre les certificats « eIDAS », imposés par la réglementation européenne, comme format standard de certificat de signature électronique.



Trois arrêtés datant du 27 juillet 2018 ont complété ce corpus :

- Un arrêté relatif aux exigences minimales des outils et dispositifs de communication et d'échanges d'information par voie électronique dans le cadre des marchés publics posant le cadre général d'utilisation de tous les moyens de communication électronique utilisables dans la commande publique ;
- Un arrêté fixant les modalités de mise à disposition des documents de la consultation et de la copie de sauvegarde ;
- Un arrêté modifiant l'arrêté du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles de la commande publique supprimant la publication des modifications résultant des clauses de variations de prix et réduisant la durée de publication des données essentielles de cinq ans à un an sur le profil d'acheteur en cas de publication sur le site data.gouv.fr en données ouvertes.

### Accompagnement des acheteurs et des opérateurs économiques

Pour accompagner les acheteurs et les entreprises, la DAJ a publié des guides « très pratiques » sur la dématérialisation des marchés publics au 1<sup>er</sup> octobre 2018.

Ces guides dont la première version a été diffusée au printemps 2018, répondent aux principales interrogations sur cette échéance, sous la forme d'une foire aux questions. Chaque acteur dispose, dans quatre rubriques (profil acheteur, échanges dématérialisés, signature électronique, DUME) des informations essentielles pour passer sereinement ce cap important de la transformation numérique de la commande publique. Enrichis en août de nouvelles questions posées par les acteurs,



ces guides évolutifs ont été téléchargés plus de 570 000 fois.

### Le plan de transformation numérique de la commande publique

Adopté fin 2017, le Plan de transformation numérique de la commande publique (PTNCP), d'une durée de cinq ans (2018-2022), est constitué de dix-neuf actions regroupées en cinq axes : gouvernance, simplification, interopérabilité, transparence et archivage. Il prévoit à terme la complète dématérialisation de la chaîne de la commande publique, de l'avis de marché jusqu'à l'archivage, en passant par la consultation et l'exécution comptable et financière.

La transformation numérique de la commande publique est un processus gagnant-gagnant pour les acheteurs et les entreprises. Côté acheteur, les avantages de la dématérialisation sont multiples : limitation de tâches administratives répétitives, transparence accrue, nouveaux outils d'aide à la décision... De leur côté, les entreprises y voient une plus grande accessibilité à l'information et une opportunité de gagner des marchés. Par ailleurs, le développement d'une économie numérique, notamment de la donnée (Open data), autour de la commande publique pourrait rendre les acteurs français plus compétitifs, notamment au niveau européen.

2018, première année de mise en œuvre du plan, a vu l'arrivée du directeur de projet du PTNCP au sein de la DAJ et la mise en place d'une gouvernance associant les principales directions et services de l'État principalement concernés (outre la DAJ, le SG, la DAE, la DGFIP, l'AIFE et la DINSIC).

Outre, la mise en œuvre du DUME au 1<sup>er</sup> avril, la priorité était le passage de l'échéance du 1<sup>er</sup> octobre 2018, date à partir de laquelle :

- tous les marchés publics supérieurs ou égaux à 25 000 euros hors taxes devaient être passés sous forme numérique, les offres « papier » n'étant plus acceptées,
- les acheteurs devaient publier leurs principales données de marchés (« Données essentielles ») sur leur plate-forme d'achat dématérialisée (« Profil d'acheteur »), cette dernière garantissant l'intégrité des documents et la traçabilité totale des flux d'informations.

A cette fin, un grand nombre de relais ont été mobilisés comme les associations d'élus côté acheteurs ou les fédérations et syndicats professionnels, les chambres consulaires côté entreprises, pour diffuser l'information et s'assurer que les acteurs de la commande publique étaient prêts. Des outils de communication ont été créés, avec notamment l'ouverture d'un site-portal dédié ([www.economie.gouv.fr/commande-publique-numerique](http://www.economie.gouv.fr/commande-publique-numerique)), adapté à la lecture sur mobile. Au 31 décembre 2018, aucun dysfonctionnement notable n'avait été signalé. Le franchissement du cap de la dématérialisation de la passation des marchés devrait être suivi encore quelques mois, le temps que tous les acheteurs passent leur première commande dématérialisée et que les premiers résultats des consultations, qui sortent en général deux à trois mois après la date de publication, soient connus.

Ont également débuté cette année des actions au cœur du PTNCP comme :

- les questions d'interopérabilité des systèmes d'information, afin de les faire communiquer entre eux.
- La question des données en amont avec une harmonisation et une simplification des avis de publicité sous forme électronique en lien avec les travaux européens sur l'e-form (Objectif 2022).
- La question des données en aval avec l'archivage électronique pour lequel seront élaborées courant 2019 des lignes directrices adaptées à la commande publique.

Pour le PTNCP, 2018 a donc été à la fois une première étape avec une date-clé autour de l'obligation de dématérialiser, mais aussi une première marche avec le lancement de ses premières actions.



D-Plume-Fotolia

### Décret du 24 décembre 2018 portant diverses mesures relatives aux contrats de la commande publique

Le décret n° 2018-1225 du 24 décembre 2018 portant diverses mesures relatives aux contrats de la commande publique a été publié le 26 décembre 2018 au *Journal officiel* de la République française. Ce texte est issu notamment des réflexions menées à l'occasion de la consultation publique sur le plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), des États généraux de l'alimentation, des travaux menés ou commandés dans le cadre de l'Observatoire économique de la commande publique (voir article sur l'OECP) ou encore du rapport « *Donner du sens à l'intelligence artificielle : pour une stratégie nationale et européenne* » remis par le député Cédric Villani en mars 2018. Ce texte a fait l'objet d'une consultation publique du 23 juillet au 10 septembre 2018, puis du 17 septembre au 2 octobre 2018.

Afin de favoriser l'innovation dans la commande publique, le décret permet aux acheteurs, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, de passer sans publicité ni mise en concurrence préalables des marchés publics portant sur des solutions innovantes et répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 100 000 € hors taxes.

Le décret vise également à faciliter l'accès des PME à la commande publique en augmentant le taux du montant des avances et en diminuant celui de la retenue de garantie dans les marchés conclus par l'État avec ces entreprises. Il prévoit également des mesures d'ajustement en matière de révision de prix, en particulier dans les marchés ayant pour objet l'achat de matières premières agricoles et alimentaires, et de dématérialisation de la commande publique.



A. Salesse

## Rencontre avec Benoît Dingremont, sous-directeur du droit de la commande publique

### Quels ont été les temps forts de l'année 2018 pour la sous-direction du droit de la commande publique ?

Deux enjeux majeurs ont marqué spécifiquement cette année. 2018 est en effet l'année choisie par l'Union européenne pour passer massivement à la dématérialisation de la passation des marchés publics et réussir la fameuse échéance d'octobre 2018. 2018 est également l'année fixée par le législateur national pour la publication du code de la commande publique. Ces enjeux étaient particulièrement stratégiques pour les acteurs de la commande publique en France et pour la sous-direction. La dématérialisation a progressé par étapes successives depuis une dizaine d'années. Le

Gouvernement a décidé de ne pas se limiter à la dématérialisation des seuls marchés supérieurs aux seuils européens, mais d'étendre l'obligation européenne à tous les marchés. Seuls les marchés de faible montant, inférieur à 25 000 € ne sont pas concernés par cette obligation, même s'ils peuvent être dématérialisés.

Le chantier du code de la commande publique a été également un chantier d'envergure qui touche directement le quotidien de tous les acteurs de la commande publique. C'était un chantier ambitieux et périlleux, comme le montrent les échecs antérieurs des tentatives de codification. Les premières initiatives remontent en effet à plus de 20 ans.

J'ajouterais un dernier enjeu : celui de réussir, lors d'une telle année de transition pour la commande publique, la mission de conseil que la sous-direction assume en permanence, par l'animation d'un site internet parmi les plus



fréquentés des sites des ministères économiques et financiers (plus de 2,3 millions de téléchargements en 2018, pour plus d'1,1 million de visiteurs) et par les réponses fournies aux acheteurs (1350 analyses juridiques ont été livrées en 2018, dont 1150 sous forme de réponses aux acheteurs par l'intermédiaire de la boîte « commande publique » de la DAJ). Je n'oublie pas d'associer à cet effort, l'action déterminante de la cellule d'informations juridiques sur l'achat public (CIJAP de Lyon) que je remercie particulièrement. Ce service, commun à la DGFIP et à la DAJ, a répondu cette année à plus de 17 390 questions posées par les collectivités territoriales et les acheteurs locaux.

### Comment la sous-direction s'est-elle mobilisée pour réussir ces enjeux ?

Il s'agit en premier lieu de la mobilisation de chacun des agents de la sous-direction qui ont

su voir dans ces enjeux une source de motivation supplémentaire. Ils ont été particulièrement actifs et efficaces dans ces moments stratégiques. Les chantiers avaient été préparés de longue date avec les cadres de la sous-direction, ainsi qu'avec la direction et les cabinets. C'est ainsi que, concernant le chantier du code de la commande publique et tirant les enseignements du passé, il a été choisi dès 2014 de traiter successivement, et non simultanément, le chantier de transposition des directives et le chantier de codification. Le chantier de transposition des directives a permis de régler, dans un premier temps, les questions stratégiques portant sur le contenu même de la norme de droit. Le choix d'enchaîner immédiatement après le chantier de codification a rendu possible de mener ce dernier « à droit constant » et de le consacrer exclusivement à la qualité rédactionnelle de la norme. Par ailleurs, la transposition a dès l'origine été conçue comme un chantier de « pré-codification » qui a permis de simplifier le paysage juridique sur lequel allait se construire le futur code.



Déplacement du secrétaire d'État auprès du Premier Ministre, Mounir Mahjoubi et de la secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Économie et des Finances, Delphine Gény-Stephann à l'occasion d'une rencontre organisée autour de la plateforme de dématérialisation des marchés des collectivités territoriales franciliennes Maximilien.

Le chantier de dématérialisation a également été préparé de longue date. Dès 2001, les premières références à la dématérialisation ont été introduites dans les textes. Depuis 2016, ont été introduites des obligations successives de dématérialisation qui ont rythmé et préparé la marche vers la dématérialisation intégrale de la passation. Dans le même temps, les acteurs se sont organisés et préparés. Des nouveaux services, de nouveaux opérateurs sont apparus pour rendre possible la dématérialisation de la passation des marchés obligatoire à l'échéance du 1<sup>er</sup> octobre 2018.

Enfin, outre l'appui constant aux enjeux de dématérialisation et de codification, le conseil juridique a poursuivi sa mission déterminante en traitant des sujets aussi importants que la préparation des Jeux Olympiques de Paris en 2024, l'organisation de la Coupe du monde de rugby et l'avenir du stade de France, la régularité de nombreux montages contractuels concernant des projets structurants pour le territoire (chantier de l'hôpital sud francilien, la cité administrative de Lyon) ou l'appui juridique à l'accueil sur le territoire français de l'agence bancaire européenne.

### De quelles autres ressources avez-vous pu bénéficier ?

La priorité accordée par le secrétariat général et la direction de la DAJ à la commande publique

et à sa dématérialisation a permis de constituer, auprès de la directrice, une direction de projet qui se consacre spécifiquement à l'animation du plan de transformation numérique de la commande publique. Le directeur de projet, Jean-François Thibous a été nommé à la tête de cette nouvelle structure en mai dernier.

La mobilisation ministérielle est également très précieuse, comme l'ont concrétisés pas moins de trois événements publics animés par les ministres. C'est ainsi que Madame Gény-Stephann et Monsieur Mahjoubi, à l'occasion d'une rencontre organisée autour de la plateforme de dématérialisation des marchés des collectivités territoriales franciliennes, le 2 octobre dernier, ont pris part à des échanges nourris avec les acheteurs et les entreprises.

Madame Pannier-Runacher après avoir présenté le code de la commande publique en conseil des ministres le 26 novembre dernier en a présenté les grandes lignes à la presse et à cette occasion a annoncé les mesures en matière d'achats publics en faveur de l'innovation et en matière d'accès des PME qui se sont concrétisées par la suite par le décret du 24 décembre 2018.

Plus tôt dans l'année, au mois de mars, Monsieur Mahjoubi avait présidé au lancement de la première réunion de l'assemblée plénière de l'observatoire économique de la commande publique.



DÉFENDRE L'ÉTAT  
AU CONTENTIEUX:  
L'AGENT JUDICIAIRE  
DE L'ÉTAT



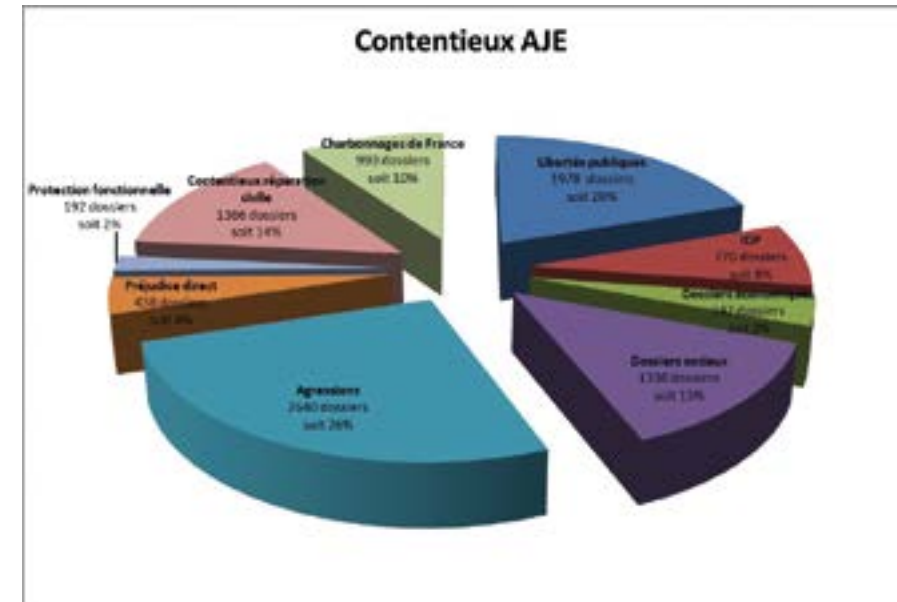
# MISSIONS



P. Bagein

La sous-direction du droit privé et du droit pénal avec 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.



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 miniers 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.

**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.

Pour exercer ces missions contentieuses, la deuxième sous-direction 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 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Outre 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.

## FOCUS

### Les rencontres de l'AJE le 22 mai 2018 au centre Pierre Mendès-France



Cette année, l'AJE a organisé les «Rencontres de l'Agent judiciaire de l'État » dont les dernières remontaient au 11 juin 2014. Celles-ci se sont tenues le 22 mai 2018 au Centre Pierre Mendès-France, en présence de 90 avocats représentants des 112 cabinets que compte désormais le marché public alloué des avocats de l'État récemment renouvelé ainsi que les correspondants ministériels de l'AJE. Ces rencontres ont permis d'évoquer les sujets d'intérêt commun. Ont ainsi été abordés les principales missions de l'AJE au travers de la présentation (internet) de l'ExtraJe, le nouveau marché des avocats de l'État et son exécution financière, les nouveaux

contentieux Charbonnages de France et les relations de l'AJE avec ses avocats.

Cette rencontre a permis de répondre aux questions des nouveaux avocats du marché et de renforcer les liens que la direction entretient avec son réseau d'avocats.





### La reprise et le traitement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 du contentieux de l'ancien EPIC « Charbonnages de France »

Créé en 1946, l'établissement public industriel et commercial « Charbonnages de France » a accompagné l'essor et le déclin de l'industrie minière en France durant plus de 60 ans. Suivant de près la fermeture de la dernière mine de charbon en Lorraine, Charbonnages de France a été dissous et placé en liquidation le 1<sup>er</sup> janvier 2008 par le décret n° 2007-1806 du 21 décembre 2007. Le texte prononçant sa liquidation prévoyait que ses droits et obligations seraient transférés à l'État. Quand, dix ans plus tard, le 10 février 2017, les ministres de l'Économie et de l'Environnement ont décidé la clôture de la liquidation au 31 décembre 2017, son activité consistait presque exclusivement dans le traitement de contentieux.

C'est dans ces conditions qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'Agent judiciaire de l'État a repris, dans le cadre de son mandat légal, la charge du traitement de la plus grande partie de ces contentieux portés devant le juge judiciaire, soit un stock d'environ 1000 dossiers auquel s'ajoute un flux d'environ 250 dossiers par an. Ces contentieux sont majoritairement des dossiers sociaux liés à la faute inexcusable de l'employeur en cas de maladie professionnelle ou au préjudice d'anxiété, mais également des dossiers de dégâts miniers ou de pollutions environnementales liés à l'ancienne activité de Charbonnages de France.

La récupération d'une telle masse de contentieux actifs en quelques mois a imposé de mettre en place une organisation permettant de les absorber et de les traiter efficacement. Ainsi, il a été nécessaire de nommer un chef de projet et de recruter quatre consultants juridiques ainsi qu'un gestionnaire, pour créer une cellule dédiée, au sein du bureau du droit

privé général. L'Agent judiciaire de l'État a pu également s'appuyer sur les trois avocats qui ont été choisis pour représenter l'État devant les juridictions spécialisées.

La sous-direction a également participé, avec le ministère de la transition écologique et solidaire, à la rédaction des textes réglementaires nécessaires à l'organisation des futures relations de travail entre les services de l'État et l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) susceptible d'apporter ses connaissances techniques dans le traitement des contentieux sociaux.

Enfin, pour mieux définir et développer les relations avec le ministère de la transition écologique et solidaire, l'ANGDM pour les dossiers sociaux, et le Bureau de recherches géologiques et minières pour les contentieux de dégâts miniers (BRGM), deux conventions de service, les premières pour l'Agent judiciaire de l'État, ont été conclues.

Ces actions ont permis de prendre en charge les dossiers dès les premiers jours de l'année 2018 et d'intervenir volontairement dans les procédures en cours, dès les premières audiences de janvier, afin ne pas interrompre les instances, ni pénaliser les justiciables.

L'organisation mise en place et l'implication des juristes traitant les dossiers ont permis de faire diminuer significativement le taux de condamnation de l'État au cours de l'année, celui-ci passant de 62 % des demandes obtenues par les requérants en février, à 29 % en décembre.

### Escroquerie par emploi frauduleux du dispositif de bonus écologique

Depuis 2008 existe un système dit du « bonus écologique » permettant à l'acheteur, résidant ou établi en France, d'un véhicule neuf électrique, de bénéficier d'une prime<sup>1</sup> de la part de l'État, versée le cas échéant, par accord des parties, au concessionnaire français qui la répercute sur son client sous forme de remise.

<sup>1</sup> Cette prime était de 7.000 euros par véhicule électrique jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2014 et de 6.300 euros à compter de cette date. Selon le coût du véhicule neuf, elle était de 2.000 ou 4.000 euros pour un véhicule hybride avant le 1<sup>er</sup> février 2014, et 1.650 ou 3.300 euros ensuite.



Fotolia



Fotolia

La prime doit être restituée à l'État en cas de revente du véhicule à l'état « neuf », c'est-à-dire dont la première immatriculation a moins de six mois ou ayant moins de 6 000 kilomètres.

De nombreuses exportations de véhicules électriques en direction de la Norvège, entre 2013 et 2014, avaient été décelées par la police judiciaire de Lyon. Il apparaissait ainsi qu'une société lyonnaise avait acquis cent cinquante véhicules électriques auprès de concessionnaires de la région, acquisitions lui ayant permis de percevoir les primes instituées dans le cadre du « bonus écologique ». Par la suite, ces véhicules faisaient l'objet de plusieurs reventes à des sociétés lyonnaises, puis à des sociétés norvégiennes, sans que ces primes n'aient fait l'objet d'une restitution à l'État.

L'AJE s'est constitué partie civile dans une information judiciaire ouverte au tribunal de grande instance de Lyon, au sein de laquelle quatre personnes physiques, et trois personnes morales ont été mises en examen notamment des chefs d'escroquerie en bande organisée, de tentative d'escroquerie en bande organisée et d'association de malfaiteurs.

Par jugement du 23 novembre 2018, le tribunal correctionnel de Lyon a condamné les prévenus à des peines d'emprisonnement allant de un à quatre ans, assorties d'un sursis total ou partiel avec mise à l'épreuve, et à des peines d'amende allant de 6.000 à 80.000 euros. Par ailleurs, le tribunal a alloué à l'AJE la somme de 1.158.993 euros, correspondant au préjudice évalué par le ministère de l'Écologie, outre 1.500 euros au titre de l'article 475-1 du code de procédure pénale.

Deux des prévenus ayant interjeté appel, l'affaire est toujours en cours.

### Dossiers dits des « contrôles au faciès »

La question des contrôles d'identité discriminatoires fait l'objet de débats récurrents depuis plusieurs années.

Cette question a notamment donné lieu à des rapports du Défenseur des droits à l'automne 2012 et début 2017 ainsi qu'au dépôt de plusieurs propositions de loi tendant à instaurer une obligation d'établir un récépissé mentionnant les motifs du contrôle.

Depuis quelques années, l'Agent judiciaire de l'État est dans ce domaine assigné sur le fondement du dysfonctionnement du service public de la justice à raison de contrôles d'identité estimés discriminatoires.

Le 9 novembre 2016, la première chambre civile de la Cour de cassation s'est prononcée dans plusieurs arrêts, pour la première fois, sur la question de ces contrôles d'identité.

Elle considère que la faute lourde, au sens de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire, « doit être regardée comme constituée lorsqu'il est établi qu'un contrôle d'identité présente un caractère discriminatoire ; que tel est le cas, notamment, d'un contrôle d'identité réalisé selon des critères tirés de caractéristiques physiques associées à une origine, réelle ou supposée, sans aucune justification objective préalable ».

Par ailleurs, elle précise le mode de preuve : « Qu'il appartient à celui qui se prétend victime d'apporter des éléments de fait de nature à traduire une différence de traitement et laissant présumer l'existence d'une discrimination, et, le cas échéant, à l'administration de démontrer, soit l'absence de différence de traitement, soit que celle-ci est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination ».

L'appréciation de la réalité du contrôle discriminatoire est faite au cas par cas par les juridictions.

Ainsi, en 2017, l'Agent judiciaire de l'État a de nouveau été assigné par trois lycéens pour un contrôle effectué par les forces de police à la gare du Nord.

Par trois jugements rendus le 17 décembre 2018, le tribunal de grande instance de Paris a débouté les demandeurs en considérant que le traitement des élèves contrôlés a bien été différencié, avec une justification raisonnable (contrôles sur les quais du Thalys en provenance de Bruxelles et contexte d'actes de terrorisme dans la capitale et de prévention de

trafic de stupéfiants), les contrôles ayant été effectués dans un objectif légitime de maintien de l'ordre, et sans discrimination. Les élèves contrôlés étaient notamment porteurs de sacs de voyage volumineux et les forces de police ne pouvaient procéder qu'à des contrôles aléatoires au regard des réquisitions du procureur de la République visant à prévenir le trafic de stupéfiants et les actes de terrorisme sur le secteur de la gare du Nord.

#### **Le contentieux de l'indemnisation des dommages causés par le naufrage du Prestige**

Le 19 novembre 2002, le pétrolier Prestige, qui transportait 77 000 tonnes d'hydrocarbures, s'est brisé en deux et a sombré au large des côtes de la Galice, provoquant une importante pollution par hydrocarbures, qui s'est étendue aux côtes espagnoles, françaises et portugaises. Dans le cadre de son mandat légal, l'AJE a engagé plusieurs actions en justice en France et en Espagne pour obtenir l'indemnisation du préjudice de l'État, estimé à 67,5 M€, lié au naufrage du Prestige.

Par un arrêt du 26 janvier 2016, la Cour suprême espagnole a rendu un arrêt favorable aux victimes, en ouvrant la voie à leur indemnisation et a renvoyé au tribunal de La Corogne le soin de statuer sur chacune des demandes indemnitaires. Celui-ci, dans sa décision intervenue le 15 novembre 2017, a refusé de reconnaître aux États la réparation de leur préjudice intégrant la comptabilisation de la TVA, comme cela est le cas devant le juge administratif français. L'AJE a décidé de se pourvoir en cassation sur ce point, qui a été tranché en sa faveur par la Cour suprême, le 18 décembre 2018. Les juridictions espagnoles ont ainsi reconnu l'entière responsabilité de l'État français.



Cette reconnaissance était très importante pour l'État sur le plan des principes, mais les difficultés d'exécution de la décision rendent la réparation pécuniaire de l'État incertaine.

Sur le terrain de l'action engagée en France, la Cour d'appel de Bordeaux a levé l'immunité de juridiction invoquée par la société de classification poursuivie et l'État est en attente de l'arrêt de la Cour de Cassation sur ce point.

#### **Contentieux relatifs à des demandes d'indemnisation du fait de l'esclavage en Haïti et aux Antilles**

##### **Les contentieux haïtiens initiés par le Conseil Représentatif des Associations Noires de France (CRAN)**

Le 28 février 2014, le CRAN a assigné la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'État (AJE) devant le tribunal de grande instance (TGI) de Paris aux fins de les voir condamner à réparer le préjudice causé du fait de la traite des noirs et de l'esclavage à Haïti.

Au soutien de ses demandes, le CRAN invoquait l'ordonnance du 17 avril 1825 de Charles X qui a imposé aux anciens esclaves d'Haïti de verser à la CDC 150 millions de francs destinés à indemniser les anciens colons des terres dont ils ont été « expropriés ». L'intégralité des sommes versées n'ayant pu être redistribuées aux anciens colons ou à leurs ayants droit, ces montants ont ensuite été reversés à l'État. Après plus de deux ans de procédure, l'affaire n'a pas prospéré.

En octobre 2016, elle a en effet été radiée du rôle du tribunal en raison du défaut de diligence du CRAN qui ne s'est pas fait représenter lors d'une audience de mise en état faisant suite à l'accueil partiel d'une exception d'incompétence soulevée par la CDC et l'AJE. Cette affaire s'est périmée le 4 octobre 2018.

Une autre affaire initiée par le CRAN s'est, quant à elle, périmée le 9 décembre 2016.



##### **Les contentieux martiniquais initiés par le Mouvement International pour les Réparations (MIR)**

Le MIR a initié deux instances devant le tribunal de grande instance de Fort-de-France afin d'obtenir la condamnation de l'État à le réparer du préjudice subi par le peuple martiniquais descendant d'africains déportés et mis en esclavage sur le sol martiniquais. Il recherche la responsabilité de l'État sur le fondement des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2001-434 du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité (dite loi « Taubira ») et des articles 1382 et suivants du code civil. Les deux assignations sont assorties de demandes de provisions aux montants très importants (200 milliards d'euros pour la première et 20 milliards d'euros pour la seconde).

Dans le premier dossier, par jugement du 29 avril 2014, le tribunal de grande instance a considéré que l'action des ayants-droit des victimes se heurte à la prescription quinquennale de droit commun, la loi n°2001-434 du 21 mai 2001, dite « Taubira », n'ayant pas créé un droit spécifique à réparation.

Le 4 avril 2016, le MIR a interjeté appel. Par décision du 19 décembre 2017, la Cour d'appel de Fort de France a confirmé en toutes ses dispositions le jugement de première instance. Par acte du 19 mars 2018, le MIR s'est pourvu en cassation et a déposé deux QPC, la première portant sur la loi du 21 mai 2001 et la seconde sur la loi du 31 décembre 1968. Par décision du 8 novembre 2018, la 1<sup>ère</sup> chambre civile de la Cour de cassation a déclaré irrecevable la première QPC et dit n'y avoir lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la seconde. La procédure reprend donc son cours normal et la Cour de cassation pourrait rendre sa décision au premier semestre 2019.

Le second dossier devrait être plaidé en 2019.



##### **Les contentieux guadeloupéens : Lakou-LKP, Marboeuf et Lindor**

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

Dans le dossier Lakou-LKP, par jugement du 8 septembre 2016, le tribunal de grande instance de Point-à-Pitre a déclaré irrecevable, la demande de remise en état fondée sur une redistribution des terres comme ne relevant pas des pouvoirs de la juridiction, a considéré prescrites les demandes tendant à engager pour faute la responsabilité de l'État français et à ordonner une expertise.

Les demandeurs ont interjeté appel. Par décision du 9 juillet 2018, la Cour d'appel de Basse Terre a confirmé le jugement de première instance et condamné les parties adverses au paiement des entiers dépens.

Dans le dossier Lindor, par jugement du 7 septembre 2017, le tribunal de grande instance de Basse-Terre a déclaré irrecevable l'action des requérants et les en a déboutés. Par acte du 19 juin 2018, les parties adverses ont interjeté appel. Ce dossier devrait être plaidé devant la cour d'appel de Basse Terre en 2019.

Dans le dossier Marboeuf, par jugement du 1<sup>er</sup> février 2018 rendu par le tribunal de grande instance de Pointe à Pitre les demandes formulées par les requérants ont été déclarées irrecevables en raison de leur prescription.

Par acte du 18 juin 2018, les parties adverses ont interjeté appel. Ce dossier devrait être plaidé devant la cour d'appel de Basse Terre en 2019.







Stock Adobe

### Mouvement des gilets jaunes

Le mouvement des gilets jaunes a également mobilisé les services de l'AJE, bien que cela soit dans de proportions moindres que pour les services de police, de gendarmerie ou pour les juridictions judiciaires.

Ainsi, l'AJE a été saisi de procédures, à Paris et en province, concernant des faits de violences sur agents de la force publique et de dégradations, en particulier celles de la préfecture du Puy-en-Velay et des locaux de la DDFIP des Ardennes, ainsi que de véhicules des forces de l'ordre ou de radars.

Il convient de souligner que nombre de biens dégradés n'appartenant pas à l'État, l'AJE n'a dès lors aucune compétence et n'a pas été saisi de ces procédures.

### Les fonds de dotation

#### *Le succès des fonds de dotation se confirme.*

Les fonds de dotation ont connu un véritable engouement depuis leur création en août 2008 dans des secteurs aussi variés que la culture, l'art, le domaine social, l'environnement ou l'action humanitaire.

Après avoir subi en 2015 un infléchissement qui s'explique par la mise en place de la dotation initiale minimale de 15 000 euros, instaurée par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire et son décret d'application, le nombre de créations des fonds de dotation s'est stabilisé à un niveau élevé. Il en existe actuellement plus de 3 135.

L'année 2016 a été marquée par une nette reprise des créations (306 contre 253 l'année précédente), qui se sont stabilisées en 2017 (313) et 2018 (308).

En 2018, la DAJ a poursuivi son action de suivi du développement des fonds de dotation.

La DAJ a également apporté un soutien juridique aux préfetures, en collaboration avec le ministère de l'intérieur, ou à d'autres administrations ou institutions.

#### *Un site internet performant et fréquenté*

La page du site internet de la DAJ consacrée aux fonds de dotation, qui bénéficie d'une fréquentation importante avec 22 325 consultations en 2018, a été mise à jour afin de mieux informer les créateurs et gestionnaires de fonds. Ainsi, outre l'intégralité des textes relatifs à ces fonds (lois, décrets, circulaires et instructions fiscales), la page donne accès à une rubrique de questions/réponses régulièrement mise à jour des consultations juridiques de la DAJ.

Les internautes peuvent également y trouver un modèle de rapport d'activité ou, à titre indicatif, les statuts d'autres fonds de dotation tel que celui du Louvre.

La DAJ a ainsi rappelé à plusieurs reprises les règles suivantes :

- l'État ne peut, en principe, créer un fonds de dotation, mais ses établissements publics et les collectivités territoriales le peuvent ;
- aucun fonds 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.

Elle a également éclairé des questions plus complexes :

- **Un parlementaire peut-il créer un fonds de dotation dont l'objectif est de soutenir financièrement des actions d'intérêt**



#### **général portées en particulier par les communes rurales du département dont il est élu ?**

Une collectivité locale étant une personne morale de droit public dont le but est nécessairement non lucratif, un fonds de dotation peut soutenir financièrement des communes afin qu'elles développent leurs activités d'intérêt général. En effet, les collectivités publiques sont considérées comme des organismes d'intérêt général présentant un des caractères mentionnés à l'article 238 bis du CGI, sous réserve que toutes les conditions d'éligibilité au régime fiscal du mécénat soient par ailleurs remplies. Il revient néanmoins au préfet de contrôler ultérieurement la régularité effective du fonctionnement du fonds.

- **Un groupement d'intérêt public (GIP) peut-il être membre fondateur d'un fonds de dotation et contribuer à celui-ci, nonobstant l'interdiction de tout versement de fonds publics ?**

En l'espèce, dès lors que ce GIP est soumis à une comptabilité privée et donc non doté d'un comptable public, les fonds qu'il gère échappent à la catégorie de fonds publics. Il lui est donc possible de créer un fonds de dotation et de le financer.

- **Les statuts du fonds de dotation peuvent-ils confier la fonction de président du fonds à plusieurs co-présidents ?**

La désignation de co-présidents dans les statuts d'un fonds de dotation est susceptible de contrevenir aux textes législatifs et réglementaires encadrant les fonds de dotation qui n'envisagent pas cette possibilité.

- **Un fonds de dotation peut-il être créé par un organisme pour développer les actions du créateur ?**

Dans ce cas, l'appréciation de l'intérêt général est faite en considération de l'objet du fonds qui lui-même est en lien étroit avec les actions menées par le créateur de ce fonds. Dès lors qu'aucune condition liée au fait d'être membre de la structure créatrice de ce fonds n'est exigée pour bénéficier des actions promues par le fonds de dotation et que l'objet du fonds est profitable à toute personne, cette mission dépasse un cercle restreint de personnes et semble répondre, sur ce point, aux exigences d'intérêt général au sens de la loi fiscale.

Les questions dont la DAJ est aujourd'hui saisie constituent une preuve supplémentaire de l'intégration des fonds de dotation dans le paysage du financement de projets et d'actions d'intérêt général. Aujourd'hui utilisés pour répondre à des objectifs divers, leur succès s'explique notamment par leur facilité de création (aucun agrément préalable, un engagement financier initial modéré) et de gestion (coûts réduits, gouvernance autonome et souple, grande capacité juridique, liberté de consommer ou non la dotation en capital).



## Rencontre avec Jocelyne Amouroux, sous-directrice du droit privé et du droit pénal

Outre nos missions principalement contentieuses d'Agent judiciaire de l'État, cette année 2018 a été marquée pour la sous-direction du droit privé et du droit pénal par **trois « chantiers » importants**.

### Charbonnages de France

Ils ont consisté en la préparation et la reprise sans incidents, ni interruption des procédures au 1<sup>er</sup> janvier 2018 de plus de 1000 dossiers contentieux supplémentaires liés à l'activité minière de l'ancien EPIC Charbonnages de France. Cette opération lourde et délicate qui a nécessité la mise en place d'une organisation permettant d'absorber et de traiter efficacement une masse importante de dossiers concernant un domaine qui ne nous était pas familier et dont nous avons dû apprendre au-delà du droit les différents métiers est une

source de fierté pour la sous-direction et ses agents.

### La mise en œuvre du nouveau marché public mutualisé des avocats

Concernée au premier chef, s'agissant de la désignation des cabinets d'avocats avec lesquels elle a la charge de la gestion des contentieux de l'AJE, la deuxième sous-direction s'était également fortement impliquée et avait été associée tout au long de la procédure de renouvellement du marché public de représentation en justice par avocat de l'AJE devant les juridictions de l'ordre judiciaire ; cette vaste consultation a abouti à la mise en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 d'un nouveau marché public, le troisième, mutualisé et

alloté, sous la forme d'un accord-cadre à bons de commande, et pour certains lots à marchés subséquents. Celui-ci nous permet de disposer de l'assistance de 112 cabinets d'avocats, compétents sur la presque totalité des ressorts juridictionnels. Cette année a permis aux nouveaux cabinets d'avocats de se familiariser avec nos contentieux spécifiques et de s'adapter aux exigences inhérentes à l'activité de nos services. Il a également été possible de pourvoir plusieurs lots restés infructueux : Lille, Ajaccio, Châteauroux,

Arras, Béthune, Brest, Quimper, Basse-Terre et Papeete.

### Rencontres de l'Agent judiciaire de l'État

Cette année a enfin été l'occasion, alors que les dernières remontaient à l'année 2014, de nouvelles « Rencontres de l'Agent judiciaire de l'État » le 22 mai 2018 au Centre Pierre Mendès-France, avec près de 90 avocats et nos correspondants ministériels.





EXPERTISER ET CONSEILLER  
EN MATIÈRE DE DROIT PUBLIC  
ET DE DROIT EUROPÉEN  
ET INTERNATIONAL



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



P. Bagein

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



P. Bagein

## Le bureau du droit européen et international (3c)



P. Bagein

De gauche à droite : Valérie Service-Tsetou-Lebon, adjointe au chef du bureau ; Samuel Seroc, adjoint au chef de bureau ; Didier le Henaff, consultant ; Eva Delon, consultante ; Nour Ménard, consultante ; Antoine Thomas, consultant ; Caroline Delevallez, consultante ; Olivier Biget, chef du bureau ; Antonin V. , consultant.

De gauche à droite : Veasna Khem, consultant ; Caroline Delfosse, consultante ; Stéphane Derouin, adjoint à la cheffe du bureau ; Catherine Behloul, assistante ; Ingrid Berqué, consultante ; Anne Deblois, assistante ; Iliada Lipsos, cheffe du bureau

De gauche à droite : Anne le Roux, consultante ; Caroline Chappe, adjointe à la cheffe du bureau ; Catherine Houdant, adjointe à la cheffe du bureau ; Mélanie Ceppe, consultante ; Alexandra Cuisiniez, consultante ; Gaël Arnold, consultante ; Vincent Doumergue, consultant ; Alix Rancurel, consultante ; Hélène Charpentier, cheffe du bureau.

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

La sous-direction du droit public et du droit européen et international est investie d'une mission d'expertise et de conseil sur l'ensemble du «droit public» au sens large (domaine de la commande publique excepté), tant dans ses composantes nationales (droit constitutionnel, administratif et budgétaire) qu'internationales, là aussi au sens large (droit européen, CEDH, droit international public et privé). Ce socle historique de compétence s'est enrichi, au fil des évolutions des attributions des ministères économiques et financiers, d'une expertise particulière dans les domaines de l'emploi, de la protection sociale et des professions réglementées. Son activité consiste tant en la prise en charge des consultations juridiques qu'en l'appui à l'élaboration de textes. Elle peut apporter également son appui au contentieux, domaine dans lequel 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 les domaines du droit de la fonction publique, du droit du travail (aspects collectifs), du droit social, du droit des chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat), et du droit des professions réglementées (experts-comptables, professions réglementées du droit, reconnaissance des qualifications, notamment). Le bureau apporte également son assistance aux directions métiers compétentes pour le traitement des contentieux (ex : régime spécial de retraite) ou le suivi de projets de texte, législatifs ou réglementaires.

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



## La loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC)

La DAJ a porté cette loi depuis sa conception, en juin 2017, jusqu'à sa publication, en août 2018. Elle a suivi, tout au long du premier semestre 2018, les travaux parlementaires puis a élaboré, au cours du second semestre, plusieurs de ses décrets d'application.

Le bureau du droit public général et constitutionnel, en particulier, a conçu deux des mesures phares tendant à restaurer la confiance des citoyens et des entreprises dans l'administration : le droit à l'erreur et le droit au contrôle pour les particuliers et les entreprises. Ces deux dispositifs ont été insérés dans le code des relations entre le public et l'administration.

Grâce au nouveau droit à l'erreur, toute personne ayant méconnu une règle, pour la première fois et de bonne foi, échappera à la sanction administrative normalement applicable, si elle régularise sa situation d'elle-même ou à la demande de l'administration. Sont cependant exclues du dispositif les sanctions requises pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne et celles touchant à la santé publique, à l'environnement et à la sécurité des personnes et des biens.

Avec le nouveau droit au contrôle, toute personne peut désormais solliciter l'administration afin qu'elle effectue, dans un délai raisonnable, un contrôle prévu par des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. L'intéressé peut opposer les conclusions expresses de ce contrôle, à cette administration, tant que les circonstances de droit ou de fait n'ont pas changé ou que l'administration n'a pas modifié ses conclusions sur la base d'un nouveau contrôle. Ce droit vaut toutefois sous réserves de ne pas empêcher l'application des règles préservant la santé publique, l'environnement et la sécurité des personnes et des biens.



Ces deux dispositifs sont pleinement applicables depuis l'entrée en vigueur de la loi, le 11 août 2018.

D'autres mesures novatrices tendant à améliorer la relation entre administrations et usagers ont été élaborées par le bureau du

droit public général et constitutionnel et ont donné lieu à des décrets d'application, tous publiés avant la fin de l'année 2018.

Parmi ces nouveaux dispositifs, peuvent être cités :

- Le certificat d'information sur les normes applicables

Ce dispositif d'accompagnement permet aux personnes souhaitant se lancer dans certaines activités (enseignement de la conduite, expertise en automobile, commercialisation de compléments alimentaires, représentation en douane, etc.) d'obtenir un certificat précisant l'ensemble des règles applicables à cette activité. Il est en vigueur depuis le 23 août 2018.

- Les nouvelles règles de publication et d'opposabilité des circulaires et instructions  
Cette réforme, applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, s'accompagne d'un droit pour les administrés de se prévaloir de certaines circulaires, même illégales, lorsqu'elles sont publiées sur des pages dédiées des sites internet des différents ministères.

- Le référent unique

Ce dispositif expérimental en vigueur le 31 décembre 2018, prévoit que les administrations de l'État, les établissements publics de l'État et les organismes sociaux, ainsi que les collectivités territoriales qui le demandent, désignent par décret, des référents uniques



Stock Adobe

dans certains domaines. Ces référents seront chargés de centraliser et faire traiter toutes les demandes présentées par les usagers dans ces domaines.

- La limitation de la durée cumulée des contrôles effectués par l'administration sur les petites et moyennes entreprises (PME)  
Par ce dispositif expérimental, applicable dans les régions Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes, une PME peut s'opposer à ce que l'administration procède à de nouveaux contrôles dès lors que la durée cumulée des contrôles déjà réalisés atteint neuf mois sur une période de trois ans. Ce nouveau droit en faveur des PME est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2018.

- Le règlement amiable des différends entre entreprises et administrations

A titre expérimental, le médiateur des entreprises se voit confier le soin de régler amiablement les différends que les entreprises et les administrations décident de lui soumettre. Cette mesure, qui participe de l'amélioration du dialogue entre entreprises et administrations, est entrée en vigueur le 29 octobre 2018.

- La demande en appréciation de régularité  
Cette nouvelle procédure juridictionnelle, instituée à titre expérimental dans le ressort de quatre tribunaux administratifs, a pour objectif de sécuriser certaines décisions administratives non réglementaires s'insérant dans des opérations complexes en matière d'urbanisme, d'expropriation et d'immeubles insalubres. La légalité externe de ces décisions ne peut plus être remise en cause lorsque le juge administratif s'est prononcé dans le cadre de cette procédure de demande en appréciation de régularité. Ce dispositif est en vigueur depuis le 7 décembre 2018.

- Les nouveaux rescrits

Afin de renforcer leur sécurité juridique, les usagers peuvent demander à l'administration de prendre position sur les règles applicables à leur situation. Ils peuvent lui opposer cette prise de position tant que les circonstances de droit ou de fait n'ont pas changé ou que l'administration n'a pas modifié cette position, pour l'avenir. Déjà en vigueur en matière fiscale essentiellement, ce droit est étendu à de nouveaux domaines : la fiscalité de l'aménagement, les redevances des agences de l'eau, les redevances d'archéologie préventive, les archives, certaines règles en droit du travail, la computation des délais de paiement et le contrat de garantie commerciale. En complément de ce droit, un dispositif expérimental prévoit que, dans certains de ces domaines, le demandeur de rescrit puisse joindre à sa demande un projet de prise de position qui sera réputé approuvé en cas de silence gardé par l'administration pendant trois mois. Ces nouveaux rescrits sont en vigueur depuis le 27 décembre 2018.

**Brexit**

Conformément à l'article 50 du Traité sur l'Union européenne, le retrait du Royaume-Uni doit en principe intervenir au terme d'un délai de deux ans à compter de la notification de son intention de se retirer de l'Union, soit le 30 mars 2019. Les négociations de l'accord organisant les modalités d'un retrait ordonné du Royaume-Uni de l'Union européenne se sont poursuivies en 2018 et ont abouti à la conclusion d'un accord, entériné par le Conseil européen du 25 novembre 2018. Les négociateurs se sont également accordés sur une déclaration politique relative aux futures relations entre l'UE et le Royaume-Uni. L'accord fixe les modalités d'un retrait ordonné (droits des citoyens, questions relatives à la séparation, etc.), ainsi que les règles qui s'appliqueront pendant la période de transition prévue jusqu'au 31 décembre 2020, au cours de laquelle le Royaume-Uni restera considéré comme un État membre, à l'exception de sa participation aux institutions et structures de gouvernance de l'UE.

Tout au long de l'année 2018, la position de la France dans ces diverses négociations a été pilotée en interministériel par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) aux travaux duquel la DAJ a participé.

Dans un contexte d'incertitudes, les administrations se sont également préparées à l'éventualité d'une sortie sèche de l'Union sans accord (hypothèse d'un « Brexit dur », en l'absence de ratification de l'accord de retrait par l'une des deux parties). La loi « Brexit » du 19 janvier 2019 a pour objet, en cas de sortie sèche du Royaume-Uni, de donner au Gouvernement les moyens de se préparer à cette sortie, en l'habilitant à adopter par ordonnances les mesures qui sont dans le champ de compétence des États membres et relèvent du domaine de la loi. Ces mesures visent à assurer certains éléments

de continuité, jugés strictement nécessaires aux personnes et aux entreprises, de façon temporaire (tels que les droits d'entrée et de séjour des ressortissants britanniques, les contrôles sur les marchandises et les passagers à destination et en provenance du Royaume-Uni, les conditions de maintien de l'accès ou de l'exercice de certaines activités et professions, etc.). Au cours de l'année 2018, la DAJ a apporté son appui aux directions, en tant que de besoin, dans les différents volets de ce dossier. Ainsi, concernant les conséquences juridiques en cas de sortie sèche du Royaume-Uni, la DAJ s'est notamment prononcée, à la demande de la Direction Générale des Entreprises (DGE), sur la question de savoir si des reconnaissances de qualifications professionnelles établies par l'administration ou des ordres professionnels (au titre de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles) continueront à produire leurs effets à l'issue de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et sur l'existence de principes juridiques de droit international de valeur supérieure qui s'imposeraient aux États pour régir de telles situations. Dans le cadre de la relation future avec le Royaume-Uni, la DAJ a examiné, de façon exploratoire, les conditions du maintien d'une concurrence équitable entre les entreprises (« *level playing field* »), au regard notamment du respect des normes et de la réglementation des aides d'État. Elle a également examiné des questions se rapportant à la situation des fonctionnaires des institutions européennes de nationalité britannique. Elle a contribué aux réflexions des directions sur les différentes options envisageables pour l'accord commercial futur entre l'UE et le Royaume-Uni, par exemple concernant les modalités que pourrait et devrait revêtir le futur mécanisme de règlement des différends.



Stock Adobe

**Budget de la zone euro**

À la suite de la proposition de créer un budget commun de la zone euro défendue par le Président de la République lors de son discours à la Sorbonne, en septembre 2017, les ministères économiques et financiers ont conduit des travaux exploratoires afin de porter cette mesure au niveau européen. C'est dans ce cadre prospectif que le bureau du droit européen et international de la DAJ a été amené à apporter son appui à la direction générale du Trésor, quant à la faisabilité juridique de différents scénarios visant à mettre en place un tel budget.

Les grandes lignes de ce budget de la zone euro ont été esquissées au cours de l'année 2018, à un niveau politique. Par la déclaration de Meseberg, du 19 juin 2018, la France et l'Allemagne ont formulé des propositions sur les grands principes relatifs à la mise en place de ce budget permanent de la zone euro, notamment sur les fonctions de ce budget en matière de soutien à la convergence des économies, de compétitivité et de stabilisation. Ces propositions ont notamment nourri les débats du sommet de la zone euro du 14 décembre 2018 portant sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. L'Eurogroupe, instance informelle réunissant les ministres des États membres dont la monnaie est l'euro, a ainsi été chargé de faire avancer « des travaux sur la conception, les modalités de mise en œuvre et le calendrier d'un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité pour la zone euro », dans le contexte du cadre financier pluriannuel (CFP).



Pixabay

Ces travaux devront par ailleurs s'articuler avec les propositions législatives de la Commission européenne, présentées en mai 2018 dans le cadre du prochain CFP pour la période 2021-2027. Cette dernière a en effet proposé la création d'un nouveau programme d'appui aux réformes, doté de 25 Md€, comprenant trois instruments concourant à la mise en œuvre de réformes structurelles (un outil d'aide à la mise en place des réformes, un instrument de soutien technique et un mécanisme de soutien à la convergence), ainsi qu'un mécanisme européen de stabilisation des investissements, destiné à protéger les investissements publics en cas de chocs asymétriques majeurs entre les États membres.

Tout au long de ce processus, la DAJ a pris part aux travaux menés sous l'égide du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

**Projet de loi relatif à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024**

Pour l'accueil et l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024, les autorités publiques françaises ont pris des engagements auprès du comité international olympique (CIO) et du comité international paralympique (CIP) qui impliquent l'adaptation de certaines dispositions du droit national.

C'est dans ce cadre qu'est intervenue la loi n°2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024. Sur les trente articles que comporte le texte, l'article 17, qui vise à préciser le régime spécifique d'occupation du domaine public pour l'organisation des jeux a été conçu par la direction des affaires juridiques. Il apporte des aménagements aux dispositions issues de la récente ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques.





Par analogie avec les exceptions prévues par le code général de la propriété des personnes publiques, cet article permet aux autorités publiques compétentes de délivrer directement, sans publicité ni sélection préalable, des titres d'occupation au comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques (COJO), sur des dépendances du domaine public dédiées aux jeux olympiques et paralympiques (« fan zone » et abords des lieux de compétition notamment). Les règles de publicité et de sélection préalables ne seront pas davantage applicables lorsque ce comité délivrera, sur les mêmes parcelles, des titres de sous-occupation aux partenaires de marketing désignés par le CIO, qui bénéficient de droits exclusifs. Il en sera de même pour les propres partenaires de marketing du COJO, ce dernier devant, en conformité avec le droit national et les évolutions récentes de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, sélectionner ses propres partenaires selon une procédure transparente et impartiale.

Cet article laisse enfin la possibilité au comité de délivrer gratuitement ces titres de sous-occupation aux partenaires de marketing olympique pour tenir compte de leur participation au financement d'infrastructures ou aux dépenses liées à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques. Les contributions de ces partenaires sont en effet essentielles à l'équilibre financier des jeux, dont la tenue génère d'importantes retombées économiques pour les collectivités publiques les accueillant.

#### GIP « France 2023 »

Régulièrement sollicitée par les services ministériels au regard de l'expertise développée sur les groupements d'intérêt public (GIP), la direction des affaires juridiques a apporté son concours à la création du GIP chargé de l'organisation et de la promotion de la coupe du monde de rugby de 2023 (GIP « France 2023 »). A l'instar d'autres événements internationaux majeurs tels que les jeux olympiques ou l'exposition universelle, la candidature de la France à la coupe du monde de rugby de 2023 a nécessité la création d'une structure dédiée, afin d'organiser cet événement mondial dans tous ses aspects et dans le respect des différents accords conclus.



Le bureau du droit public général et constitutionnel a pris une part active lors de l'élaboration de la convention constitutive du GIP, en expertisant notamment les modalités de la participation et de la contribution des membres fondateurs du groupement. Il s'est également attaché à expertiser la nature de l'activité du GIP France 2023 afin de lui permettre ou non de recourir à des dispositifs d'aide à l'embauche, ainsi que la responsabilité juridique des membres du comité d'audit de ce GIP ou encore la possibilité pour celui-ci de créer un fonds de dotation.

#### Projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises

Dans le cadre de l'élaboration et de la discussion du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, dit « PACTE », la DAJ a apporté un appui technique aux directions du ministère porteuses de dispositions, notamment celles relatives aux commissaires aux comptes et aux chambres de commerce et d'industrie.

- Allègement des contraintes et des charges pesant sur les entreprises par le relèvement des seuils de certification légale des comptes.

La certification des comptes par un commissaire aux comptes (CAC) a pour finalité de garantir la fiabilité de l'information financière présentée par l'entreprise.

Les seuils de certification légale des comptes sont fixés par le pouvoir réglementaire selon des critères définis par le législateur, en fonction du total du bilan de l'entreprise, du montant hors taxes de son chiffre d'affaires et du nombre moyen de ses salariés au cours d'un exercice. Toutefois, des articles du code de commerce

imposent, sans condition de seuil, la désignation d'un ou plusieurs CAC dans toutes les sociétés anonymes (SA) et les sociétés en commandite par actions (SCA).

Dans l'objectif d'alléger les contraintes pesant sur les entreprises, le projet de loi PACTE comporte des dispositions permettant le relèvement de ces seuils au niveau des seuils européens prévus par la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

La DAJ a été sollicitée sur différentes questions soulevées par le relèvement de ces seuils, comme celle, délicate, de son application aux contrats en cours, afin de sécuriser cette mesure.

- Modernisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI)

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) sont des établissements publics administratifs placés sous la tutelle de l'État, disposant d'agents publics ne relevant ni du statut général de la fonction publique défini par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ni des dispositions du code du travail.

Dans le cadre de la préparation et de l'examen du projet de loi PACTE, la DAJ a apporté son expertise à la direction générale des entreprises à diverses reprises, notamment dans le cadre d'un groupe de travail, confié à l'inspection

générale des finances, chargé de réfléchir à la modernisation du réseau des chambres de commerce et d'industrie.

La réforme des modalités de fonctionnement et d'organisation des CCI intervient dans un contexte de diminution de leurs ressources fiscales, d'une évolution de leurs missions et d'une volonté d'assouplir les modalités de recrutement, par ces établissements, de personnels de droit privé.

Plusieurs consultations ont été réalisées par la DAJ, notamment sur le statut du personnel des CCI et les missions des chambres au regard de leur caractère d'établissement public administratif.

- Aides d'État

Dans le cadre de l'examen du projet de loi PACTE, le bureau du droit européen et international de la DAJ a en outre été sollicité sur certaines dispositions, au stade de leur examen au Conseil d'État. Ainsi, la DAJ a notamment analysé la compatibilité avec le droit de l'UE des aides d'État des mesures portant sur la rationalisation et le relèvement des seuils d'effectifs pour l'application de certaines taxes et cotisations dues par les entreprises (taux réduit de la contribution au Fonds national d'aide au logement, exonération de participation de l'employeur à l'effort de construction, exonération du forfait social sur les versements relatifs à l'épargne salariale).

#### Chambre de commerce et d'industrie



Pixabay



## Rencontre avec Agnès Karbouch, sous-directrice du droit public, droit européen et international

### Le portage d'un texte : une nouveauté pour la troisième sous-direction ?

En matière de textes, la mission de la sous-direction du droit public et du droit européen et international s'est doucement, mais sûrement transformée : consultée dans les premiers temps en sa qualité de sachant, elle s'est progressivement impliquée dans la rédaction des lois et décrets.

Depuis vingt ans, nous aidons les directions métiers lorsqu'elles portent un texte. Mais il s'agissait avant tout d'expertise : la loi est-elle constitutionnelle, conforme au droit de l'Union européenne, aux règles de légistique ? Insensiblement, la sous-direction est passée de l'appui aux directions porteuses à la rédaction et au portage des textes. Cette inflexion a été

particulièrement sensible ces deux dernières années. C'est le bureau du droit public qui a écrit les dispositions de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques, qui a trait à la transparence et à la publicité de la délivrance des titres pour l'occupation du domaine public en cas d'exploitation économique ; ces dispositions ont été codifiées au code général de la propriété des personnes publiques. C'est la même sous-direction qui, tout naturellement, a rédigé la dérogation à ces mêmes règles dans la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Avec la loi pour un État au service d'une société de confiance, nous avons encore intensifié notre activité normative.

Rendons à César ce qui appartient à César : c'est la cellule parlementaire de la DAJ qui a été

chargée du suivi du projet de loi. La sous-direction n'a rédigé et porté qu'une partie des dispositions de loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance : celles qu'il était difficile, voire impossible, en raison de leur caractère transversal, d'attribuer à un autre ministère ou une autre direction. Elles ont été conçues, écrites et défendues, pour l'essentiel, par le bureau du droit constitutionnel et du droit public général.

### Quelles sont les dispositions de ce texte rédigées directement par la troisième sous-direction ?

Les mesures phares de cette loi, à savoir celles sur le droit à l'erreur (ces termes devaient d'ailleurs, à l'origine constituer l'intitulé du texte) ont été pensées et rédigées par la sous-direction, dans des délais très contraints. Cette disposition est emblématique de la volonté du Gouvernement de pacifier les relations entre l'administration et les administrés. Ces derniers, lorsqu'ils sont de bonne foi et sous réserve de certaines conditions, ont le droit de se tromper, une fois, sans encourir de sanction ou être privés d'un droit. L'instauration d'un droit au contrôle et la possibilité de se prévaloir des conclusions de ce contrôle ont également été rédigées par la sous-direction. Elle a dû faire preuve d'imagination pour donner naissance à ces deux « révolutions » administratives.

Pour certains dispositifs, également novateurs mais qu'il convenait d'évaluer avant de les généraliser et de les pérenniser, il a été préférable de recourir à l'expérimentation : pour limiter la durée des contrôles subis par les PME, créer une procédure de demandes en appréciation de régularité devant le juge administratif pour purger la légalité externe de certains actes dans le cadre de procédures complexes, permettre à une personne souhaitant se lancer dans une activité nouvelle de bénéficier d'un

certificat d'information sur toutes les normes applicables, instituer un référent unique centralisant et faisant traiter les demandes de l'utilisateur dans certains domaines, etc.

### Quels enseignements ?

Nos jeunes (et moins jeunes) collègues n'avaient pas connu le cheminement long et tortueux d'un projet de loi. Morgane Frétault et Nicolas Séjour, qui constituent notre cellule parlementaire, ont partagé leur savoir avec les membres de la sous-direction, avec beaucoup de pédagogie et de patience. Qu'ils en soient remerciés.

Les membres du bureau ont appris à rédiger un exposé des motifs, une étude d'impact, des éléments de langage ou un communiqué de presse. Ils ont défendu le texte au Conseil d'État, rédigé des amendements et des fiches de banc, écourté leurs nuits lors des débats à l'Assemblée Nationale et au Sénat, passé une partie de leurs week-ends à élaborer les dossiers pour le ministre.

Cette aventure terminée, tout n'était pas encore terminé. Le ministre s'étant engagé devant le Parlement à sortir les décrets d'application avant la fin de l'année, la sous-direction s'est immédiatement remise au travail et tous les décrets relevant de sa compétence, ainsi que la circulaire relative à l'expérimentation de la limitation de la durée des contrôles, sont sortis avant le 31 décembre 2018.

Ce challenge a donc été relevé et ajoutons que le travail de conseil et d'expertise habituel n'a pas pâti de cette charge de travail supplémentaire.

La sous-direction a acquis, à l'occasion de ce projet de loi, de nouveaux savoir-faire et savoir-être : nous avons ainsi appris à travailler avec et non plus pour, les directions métiers, à convaincre nos interlocuteurs (ministères, organismes consultatifs, SGG, etc.) du bien-fondé des réformes envisagées et à réagir plus instantanément, lors des débats parlementaires par exemple.





EXPERTISER ET CONSEILLER  
EN MATIÈRE DE DROIT  
DES RÉGULATIONS  
ÉCONOMIQUES



## Le bureau du droit financier (4A)



A. Salesse

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



A. Salesse

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



A. Salesse

De gauche à droite : Victor Boisseau, consultant ; Camille Lamothe, stagiaire ; Nathalie Saivet, consultante ; Jérémie Hadjadj, consultant ; Pierre Labrune, consultant ; Anne Osmont d'Amilly, adjointe au chef du bureau ; Stefano Tranchida, chef du bureau.

De gauche à droite : Steeve Abitbol, adjoint au chef du bureau ; David Hemery, chef du bureau ; Martin Dantant, consultant ; Philippe Conrath, consultant ; Philippe Brun, consultant.

De gauche à droite : Anne-Louise Idrissi, stagiaire ; Mickaël Bounakhla, consultant ; Florian Hary, consultant ; Marjorie Bruneau, Adjointe au chef du bureau ; Anatole Peny, chef du bureau ; Charly Coco, consultant.

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 gels 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.



## L'application du règlement général sur la protection des données (RGPD)

La sous-direction s'est prononcée sur plusieurs questions liées à l'entrée en vigueur, à compter du 25 mai 2018, du règlement UE 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation des données, dit « RGPD ». Elle a ainsi été amenée à rappeler les exigences de la nouvelle réglementation en matière de consentement des personnes physiques dont les données personnelles font l'objet d'un traitement.

Dans le cadre de la réforme des aides personnelles au logement (APL) et de la mise en place de la base de données nommée « base ressources mensuelles » (BRM), la sous-direction a également précisé la portée et les limites du droit d'opposition au sens du règlement.

Enfin, l'expertise de la direction a été sollicitée par les services du ministère sur des questions

portant sur la comptabilité entre le *Cloud Act*, adopté par les États-Unis en février 2018 et le RGPD, ainsi que sur la possibilité d'utiliser les données publiques des réseaux sociaux pour lutter contre la fraude fiscale.



### Assurance export

Le régime des garanties publiques au commerce extérieur a été refondu par le législateur en 2015 (article 103 de la loi n°2015-1786 du 29 décembre 2015). Depuis le 1er janvier 2017, la société anonyme Bpifrance Assurance Export, filiale de Bpifrance SA, assure la gestion des garanties publiques à l'exportation au nom, pour le compte et sous le contrôle de l'État en vertu de l'article L. 432-2 du code des assurances. C'est désormais l'État qui garantit directement les risques liés à l'exportation, devenant la contrepartie directe des bénéficiaires.

Cette réforme a profondément modifié les conditions dans lesquelles exerce BPI assurance export, en faisant basculer dans le droit public une partie de l'activité d'assurance export, dont de larges domaines continuent à relever du droit privé. La DAJ a en 2018 apporté son concours à la Direction générale du Trésor, qui assure la tutelle de la BPI assurance export, en explicitant, notamment, les conséquences de la réforme sur le traitement comptable et juridique des primes encaissées par cette société anonyme ou encore en travaillant sur le

cadre juridique de nouveaux produits de financement et d'assurance proposés dans le cadre de la réforme du soutien à l'export.

### Garanties de l'État

L'octroi de la garantie de l'État est parfois nécessaire pour permettre les emprunts précédant la réalisation de grands événements internationaux se déroulant en France, par exemple Jeux Olympiques, ou de grands projets d'investissements tels que la construction des lignes de transport de la Société du Grand Paris. Ces garanties de dettes émises par des tiers ont pour objectif d'améliorer leurs conditions de financement (diminution du coût de financement, allongement de la durée des prêts, etc.), en faisant bénéficier les emprunts de la solidité financière de l'État garant. La garantie peut, dans certains cas, constituer une alternative à une intervention directe en crédits budgétaires. En pratique, une fois l'autorisation octroyée en loi de finances conformément aux prescriptions de l'article 34 de la LOLF, l'État et le prêteur signent une convention d'octroi de la garantie de l'État.

Le projet de contrat est généralement préparé par le prêteur, qui fait figurer les clauses qui lui conviennent le mieux. Aussi, afin d'aider la Direction du Budget dans la négociation de ces conventions et de réduire l'exposition des deniers de l'État, le bureau du droit financier a procédé à l'analyse d'un nombre important de conventions existantes afin de proposer un document de travail sur lequel s'appuyer pour améliorer les clauses types des contrats de garanties de l'État.

### Transformation des grands ports maritimes

Dans le cadre d'une réflexion portant sur la transformation du modèle économique des grands ports maritimes (GPM), la sous-direction a été amenée à examiner les dispositions en vigueur du code des transports encadrant leurs activités dans la perspective de leur diversification éventuelle, soit directement, soit par l'intermédiaire de prises de participation dans des personnes morales ou à travers une filiale dédiée.



### Dossiers d'urbanisme commercial

Plusieurs réponses ont été apportées à des interrogations portant sur la compétence de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) pour apprécier la validité d'une zone de chalandise délimitée par le porteur de projet et éventuellement en redéfinir le périmètre lors de l'examen du dossier de demande d'autorisation d'équipement commercial.

Par ailleurs, la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN », complète le dossier de demande par de nouveaux éléments qui permettront aux

commissions d'aménagement commercial et aux préfets de mieux apprécier les effets d'un projet sur sa zone de chalandise.



### Tarifs réglementés de vente d'électricité

La direction des affaires juridiques intervient dans des dossiers pour lesquels les intérêts des consommateurs sont en jeu. Il en est notamment ainsi s'agissant du maintien des tarifs réglementés de vente de l'électricité, un bien de première nécessité et non substituable, indispensable à notre mode de vie et au fonctionnement de notre économie. La société Engie et l'Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) ont contesté la compatibilité de la réglementation des prix de vente de l'électricité avec le droit de l'Union européenne. Dans le cadre de ce contentieux à enjeux tendant à l'annulation de la décision du 27 juillet 2017 par laquelle le ministre de la transition écologique et solidaire et le ministre de l'économie et des finances ont fixé les tarifs réglementés de vente de l'électricité, le bureau du droit de l'industrie, de l'énergie et des réseaux de communication a défendu la position de l'État en lien avec la direction générale de l'énergie et du climat. La défense de l'État avait pour objet de démontrer l'importance de toutes les composantes du tarif pour atteindre simultanément l'ensemble des objectifs d'intérêt général invoqués comme l'objectif de cohésion territoriale et sociale, la sécurité de l'approvisionnement ou encore la préservation d'un tarif stable et raisonnable pour les consommateurs finals. Dans sa décision du 18 mai 2018, l'Assemblée du Conseil d'État a confirmé le maintien des tarifs réglementés de vente de l'électricité pour les particuliers et certains professionnels. Ils



Phovoir

ne sont en revanche plus applicables aux grandes entreprises.

#### **Contribution au service public de l'électricité (CSPE)**

L'année 2018 a marqué le dénouement du contentieux de série relatif à la contribution au service public de l'électricité qui portait sur la non-conformité de cette taxe aux directives relatives au régime général des produits soumis à accises. La direction des affaires juridiques était chargée de la défense de l'État dans ce litige aux enjeux financiers très significatifs.

Après avoir renvoyé à la Cour de justice quatre questions préjudicielles afin d'être éclairé sur l'interprétation de ces directives, le Conseil d'État a rendu sa décision définitive le 3 décembre 2018.

Cette décision a permis d'atténuer très sensiblement le risque financier pour l'État, l'objectif principal poursuivi par la taxe visant à financer les surcoûts liés à l'obligation d'achat d'énergie produite à partir de sources renouvelables ayant finalement été validé par la Cour de justice.

L'ensemble des 14 000 requêtes actuellement pendantes devant la juridiction administrative et des 45 000 réclamations préalables transmises à la Commission de régulation de l'énergie pourront se voir appliquer la solution dégagée par le Conseil d'État.

#### **Mines**

Au cours de l'année 2018, la direction des affaires juridiques a pris une part active dans le traitement de dossiers en droit minier. En ce domaine, elle a été sollicitée à plusieurs reprises, en particulier sur les règles encadrant la prolongation des concessions ou celles des permis d'exploitation.

Un appui juridique a également été apporté en droit minier dans le cadre d'une mission relative aux enjeux socio-économiques et environnementaux des grands projets miniers en Guyane en particulier pour examiner les questions relatives à la contractualisation entre l'État ou la collectivité territoriale de Guyane et l'exploitant.

De surcroît, la direction des affaires juridiques représente l'État dans les contentieux miniers introduits devant les juridictions administratives. Ces derniers tendent principalement soit à l'annulation de la décision attribuant ou refusant le titre minier (permis exclusif de recherches de mines) ou l'autorisation d'exploiter, soit à l'indemnisation du requérant.

Enfin, la direction a été amenée à participer à un processus de négociation avec un opérateur minier en vue de conclure une transaction mettant un terme à plusieurs contentieux qu'il avait introduits devant les juridictions administratives.



GezelnGree

## **Rencontre avec Antoine de Château-Thierry, sous-directeur du droit des régulations économiques**

### **Quel rôle a eu la DAJ dans la redéfinition du régime applicable aux investissements étrangers en France ?**

Le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) comporte une section 4 entièrement consacrée à la protection des entreprises stratégiques françaises et vient apporter des modifications à la procédure d'autorisation préalable des investissements étrangers (dite procédure IEF, pour « investissements étrangers en France »). Les relations financières avec l'étranger sont en principe libres ; la France les encourage pleinement et se veut attractive pour les investisseurs étrangers comme français qui

souhaitent développer l'activité économique dans notre pays. Mais, lorsqu'ils sont de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale, les investissements étrangers sont soumis à une autorisation préalable du ministre chargé de l'économie. La réforme proposée par le projet de loi PACTE porte en particulier sur les mécanismes de régularisation et de sanction nécessaires en cas de défaut ou de non-respect de cette autorisation préalable.

La sous-direction a été consultée sur plusieurs aspects de la réforme, en particulier les mécanismes de sanction. La DAJ a également participé aux travaux d'élaboration du décret en Conseil d'État, signé le 29 novembre 2018, qui sans attendre le vote de la loi est venu élargir le champ de la procédure d'autorisation à de



nouveaux secteurs économiques essentiels à la garantie des intérêts du pays. Ce décret a également complété les motifs de refus des investissements étrangers. Enfin, il a aménagé la procédure en permettant aux sociétés cibles de saisir l'administration d'une demande aux fins de savoir si l'opération envisagée est soumise à autorisation.

### Quels sont les moyens à la disposition de l'État pour préserver les intérêts publics au sein de sociétés dont il n'est qu'un actionnaire minoritaire ?

La DAJ est régulièrement interrogée sur les moyens pouvant être mis en œuvre pour préserver les intérêts publics au sein de sociétés dans lesquelles l'État n'est qu'actionnaire minoritaire.

Comme le souligne le Conseil d'État dans le « *Guide des outils d'action économique* », hormis les prérogatives attachées à la propriété de participations au capital de sociétés commerciales, il existe quatre « *procédés de puissance publique* » permettant à l'État de préserver ses intérêts publics au sein de sociétés dont il n'est qu'un actionnaire minoritaire : l'instauration d'un commissaire du Gouvernement, la création d'une action spécifique, le contrôle des investissements étrangers et le contrôle des exportations sensibles.

La DAJ a notamment été sollicitée dans le cadre du projet de loi PACTE sur le périmètre pertinent d'une mesure visant à étendre le champ de l'action spécifique au capital de toute entreprise mentionnée dans l'annexe au décret instituant l'Agence des participations de l'État, quel que soit le niveau de détention du capital.

L'action spécifique, qui permet à l'État d'attacher à cette action des prérogatives exorbitantes du droit commun, avait initialement pour objet d'accompagner la privatisation des entreprises publiques. Initialement temporaires, elles sont devenues pérennes. En 2015, l'action spécifique a été réintroduite dans l'ordonnance de 2014 en cas de franchissement de seuils,

mais tout en suivant la même logique, à savoir qu'elle est déclenchée parce que l'État perd la majorité ou une minorité de blocage : la participation de l'État actionnaire diminue.

Toutefois, dès lors qu'il s'agit de défendre les intérêts de l'État puissance publique, le périmètre des entreprises concernées est réduit aux seules entreprises dans lesquelles l'État a des intérêts stratégiques.

La DAJ a également été interrogée sur l'étendue des pouvoirs susceptibles d'être confiés à un commissaire du gouvernement dans une entreprise dans laquelle l'État devenait minoritaire.

Il n'existe aucun texte général définissant le statut des commissaires du gouvernement. Ils peuvent être institués dans les sociétés commerciales à capitaux publics majoritaires, minoritaires ou même sans capitaux publics dans certains secteurs stratégiques. Le droit positif reconnaît ainsi l'existence de nombreux commissaires du gouvernement aux attributions variées. Il est en effet « *le porteur de l'intérêt général défini par le Gouvernement pour le secteur d'activité dans lequel l'entreprise intervient* ».

### Quel a été l'apport de la DAJ dans le cadre des renégociations sur l'éolien offshore ?

Le Gouvernement a souhaité au cours de l'année 2018 entamer un processus de négociation avec les trois consortiums désignés en 2011 et 2013 pour la construction et l'exploitation de parcs éoliens en mer.

En effet, les tarifs de rachat d'électricité garantis à l'époque aux exploitants (environ 200 euros par MWh) apparaissaient trop avantageux au regard des tarifs actuellement pratiqués, près de deux fois inférieurs. Le coût total des 6 projets pour les finances publiques était estimé à environ 40Md€ sur les 20 ans des contrats d'achat.

Dans la mesure où aucun parc n'avait pu être construit en raison de multiples recours contentieux, la voie de la négociation apparaissait

la plus souhaitable dans un souci de gestion économe des deniers de l'État.

C'est dans ce contexte que la direction des affaires juridiques a été sollicitée afin d'évaluer les différentes options juridiques à disposition du Gouvernement pour limiter les risques juridiques et indemnitaires préalablement au début des négociations. Un amendement prévoyant la possibilité de mettre fin aux

projets en cours dans le cas où les négociations n'auraient pas abouti en limitant le montant de l'indemnisation avait ainsi été déposé dans la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC),

En définitive, à l'issue des négociations, le Gouvernement a obtenu une baisse moyenne de 40 % des tarifs de rachat, soit une économie de 15 milliards d'euros.



MISSIONS TRANSVERSES



## La cellule Parlement



Nicolas Séjour et Morgane Frétault.

# MISSIONS

## La cellule Parlement

### La Cellule Parlement au quotidien

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.

Dans ce contexte, les membres de la cellule répondent aux besoins des cabinets pour la veille des activités du Parlement aussi bien en matière de contrôle qu'en matière législative, afin de les alerter 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) et d'anticiper au mieux les échéances parlementaires.

Lors des discussions parlementaires, la cellule peut endosser plusieurs rôles en fonction des demandes des cabinets. Dans certains cas, comme la loi dite « ESSOC », les membres de la cellule assurent 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, les membres de la cellule peuvent être sollicités pour un suivi fin des travaux parlementaires, commission et 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.

A la demande des cabinets, les membres de la Cellule Parlement prennent également en charge la réponse à un certain nombre de courriers de parlementaires.

### La cellule Parlement en 2018, deux exemples de dossiers

#### Loi pour un État au service d'une société de confiance.

La loi pour un État au service d'une société de confiance (dite loi ESSOC) a été un dossier majeur en 2018 pour la DAJ en général et pour la cellule Parlement en particulier. En tant que direction pilote de ce texte, la DAJ a porté le texte de la rédaction du projet initial au contrôle de son application.

Le cheminement parlementaire de ce texte, qui s'est étalé de janvier à juillet 2018, a été l'un des moments forts de l'activité de la cellule.

La coordination du travail parlementaire sur un tel texte a pour objectif de mettre à disposition du ministre tous les éléments nécessaires pour mener la discussion avec les parlementaires en commission et en séance publique.

Pour la cellule, cela a signifié :

- Coordonner les réponses apportées par les directions de Bercy ainsi que par les autres ministères aux amendements parlementaires (avec près de 2 000 amendements en 1ère lecture à l'Assemblée nationale par exemple). Cela impliquait la collecte de ces éléments ainsi que la constitution du dossier du ministre.

- Préparer les réunions interministérielles en mettant en place des outils permettant l'arbitrage sur les amendements.
- Déposer les amendements du Gouvernement selon le souhait du cabinet.
- Suivre les réunions de commission et les séances publiques afin d'apporter un appui sur la procédure en direct.

#### Projet de loi PACTE

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

Le projet de loi a été examiné par l'Assemblée nationale en septembre et octobre 2018. Pour cette phase, la cellule qui participe au comité de pilotage hebdomadaire a été sollicitée afin d'apporter 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 continuellement présente à l'Assemblée nationale afin de suivre les travaux de manière fine : 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. Ce suivi a donné lieu à l'établissement d'un document de synthèse pour le cabinet lui permettant d'ajuster sa stratégie en vue de la suite du parcours parlementaire de ce texte. La cellule se mobilise sur le même modèle pour appuyer le cabinet lors des prochaines étapes jusqu'à l'adoption définitive du texte.

#### Gestion dématérialisée des questionnaires parlementaires non budgétaires

Les questionnaires parlementaires non budgétaires sont les questionnaires adressés par les services des assemblées dans le cadre de la préparation de leurs rapports sur les projets ou

propositions de loi mais aussi dans le cadre de leurs missions de contrôle (rapports d'information, rapport des commissions d'enquête par exemple).

Compte tenu du volume important de ces demandes et de la nécessité d'en assurer un suivi précis, les cabinets des MEF ont saisi le secrétariat général et la cellule Parlement afin de réfléchir à la mise en place d'un outil de suivi et de gestion de ces questionnaires. Le travail commun secrétariat général/cellule Parlement pour la mise en place d'un tel outil a été entamé en juin 2018 et se poursuivra en 2019 avec pour objectif une gestion la plus efficace et la plus rationnelle de ces demandes par la cellule.



D. Simon



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



GezelinGree

De gauche à droite : Selma Seddak, consultante ;  
François Mialon, consultant ; Pierre Gouriou,  
consultant ; Véronique Fourquet, cheffe du bureau ;  
Guillaume Fuchs, adjoint à la cheffe du bureau ;  
Florence Goarin, Stagiaire.

## 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.

## L'Outil de suivi des lois (OSLo) pour mutualiser le suivi de l'application et l'effectivité des lois



En avril 2018, le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'action et des comptes publics ont confié au Contrôle général économique et financier et à la DAJ le soin de développer et mettre en place un outil de suivi collaboratif de l'application et de l'effectivité des mesures législatives au sein de ces ministères.

Au terme de huit mois de travaux réunissant les référents juridiques des directions métiers, une circulaire des deux ministres du 28 novembre 2018 a lancé la mise en œuvre de l'outil de suivi des lois (OSLo), application développée sous SharePoint par la DGTrésor et placée sous la responsabilité de la DAJ.

L'outil est partagé entre les directions et les membres des cabinets des ministères économiques et financiers, le bureau des cabinets et la direction des affaires juridiques.

Outre un bilan statistique en temps réel, cette application permet :

- d'une part, **d'optimiser le suivi des décrets d'application des lois relevant des ministères économiques et financiers en permettant un pilotage resserré en temps réel par les cabinets** qui peuvent vérifier l'état d'avancement de ces décrets et le respect des délais fixés pour leur publication ;
- d'autre part, **de permettre le suivi de l'effectivité des dispositions législatives et réglementaires**, c'est-à-dire de leur mise en œuvre concrète par les services concernés, en réponse à diverses sollicitations d'élus ou de parties prenantes.



### Le suivi des textes européens

La DAJ veille également à la bonne exécution des obligations de transposition pesant sur l'État découlant des exigences constitutionnelles ainsi que des traités européens. Elle assure dans ce cadre le suivi des travaux relatifs à la transposition des directives relevant des ministères économiques et financiers. Elle a participé à ce titre aux réunions du Groupe à haut niveau pour la transposition des directives (réunion trimestrielle de suivi des textes), co-présidées par le SGAE et le SGG, qui se sont déroulées en mars, septembre et octobre 2018.

En 2018, les ministères économiques et financiers ont déclaré avoir achevé la transposition de 10 directives, soit 26 % des directives transposées par la France sur cette période. 70 % de ces directives ont été transposées dans les délais et le délai moyen de retard de transposition est d'un mois.

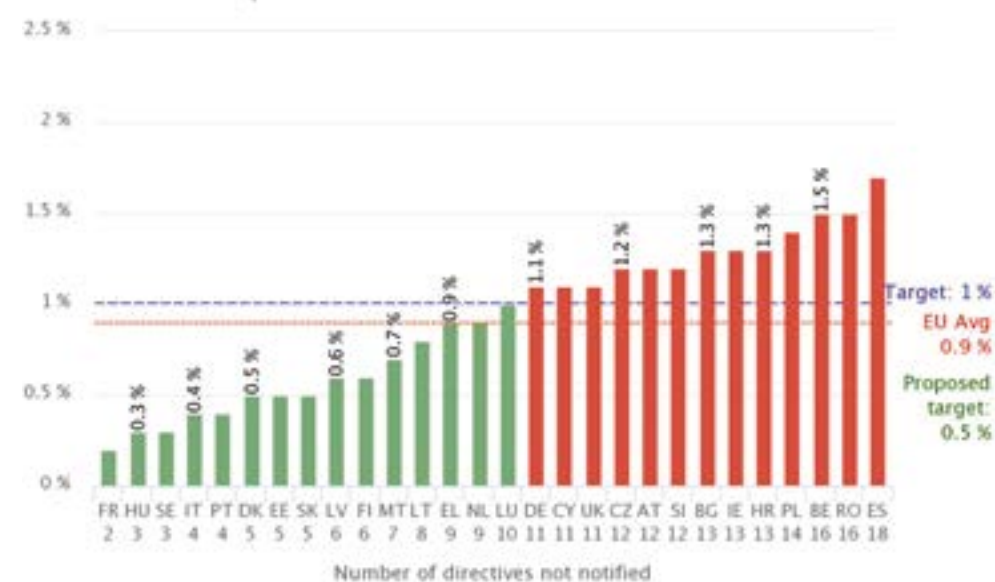
Ils ont ainsi largement contribué aux bons résultats français en la matière. Si le déficit de transposition s'établissait historiquement à 0,2 % en 2017 plaçant ainsi la France au premier rang des 28 États membres pour la première fois de son histoire, il devrait être de 0,5% pour l'année 2018 selon le dernier tableau d'affichage du marché unique de la Commission européenne (ou « scoreboard ») arrêté en décembre 2018.

### Le suivi des QPC et recours contre les décrets QPC 2018

La DAJ assure 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.

Sur l'année 2018, la DAJ a ainsi transmis au SGG, pour validation, 67 projets de mémoire préparés par les directions compétentes en réponse aux QPC dans lesquelles les ministères économiques étaient attraités. La direction générale des finances publiques (DGFIP) est, avec un peu moins de 93% des affaires, la principale direction concernée, suivie de la

Transposition deficit of Member States as of 11 December 2017







Stock Adobe

direction générale des douanes et des droits indirects et de la direction générale des entreprises (2 QPC chacune), et la direction de la sécurité sociale (1 QPC).

Sur les 67 QPC ayant donné lieu à une réponse des ministères économiques et financiers, 45 ont abouti à une décision de non-renvoi du Conseil d'État, 9 ont été renvoyées au Conseil constitutionnel et 13 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) critiquées 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 64 décisions QPC rendues en 2018 par le Conseil constitutionnel en application de l'article 61-1 de la Constitution, 20 ont porté sur des dispositions législatives intéressant les ministères économiques et financiers dont 14 sont intervenues dans le domaine fiscal. Sur ces 20 QPC, 14 ont été renvoyées par le Conseil d'État et 6 par la Cour de Cassation. Ces questions ont donné lieu à 16 décisions de conformité dont 1 assortie de réserves d'interprétation et 4 décisions de non-conformité totale ou partielle.

#### **Centralisation des recours contre les décrets réglementaires 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, sous le contrôle du Secrétariat général du Gouvernement. La DAJ apporte son soutien pour la rédaction des défenses sur demande des autres directions.

En 2018, 15 recours ont été enregistrés au greffe du Conseil d'État à l'encontre de décrets réglementaires au rapport des ministères économiques et financiers. 20 décisions ont été rendues et ont donné lieu à 12 rejets, 3 annulations, 3 non-lieux, 1 renvoi préjudiciel à la CJUE et 1 désistement.

Par ailleurs, les contentieux à enjeux politiques, juridiques et financiers portés devant les juridictions internes, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), ainsi que les précontentieux et contentieux européens signalés par les directions du ministère font l'objet d'un suivi particulier à l'intention des ministres.



#### **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 ainsi que de la transposition des directives relevant de la compétence des ministères économiques et financiers est assuré par le bureau COREL. Alors que les ministères économiques et financiers présentaient, au 31 décembre 2017, un taux d'application des lois de la XIV<sup>e</sup> législature de 90,61 %, celui-ci s'affichait, au 31 décembre 2018, à 100 % au titre des lois de la XV<sup>e</sup> législature votées depuis plus de six mois. Cet excellent résultat s'est traduit par la publication de 20 décrets, appliquant 35 mesures, au rapport du ministre de l'économie et des finances, et de 10 décrets, appliquant 19 mesures, au rapport du ministre de l'action et des comptes publics, au titre des lois de finances pour l'année 2018, de finance rectificative pour 2017 et de financement de la sécurité sociale pour 2018. 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 94 %.

#### **Les Rencontres juridiques**

En partenariat avec l'IGPDE, les « Rencontres juridiques de Bercy » ont été conçues pour permettre aux agents des ministères de l'économie et des finances, ainsi qu'à la communauté des juristes des autres ministères, de bénéficier d'échanges avec des personnalités intervenant sur de grandes questions de l'actualité juridique.

Trois ou quatre fois par an, dans un format court de 1h30, des interventions de haut niveau sont organisées sur des thèmes d'intérêts communs présentant une acuité particulière pour les politiques publiques conduites par les ministères économiques et financiers. Les interventions se veulent opérationnelles et l'expression des participants libre. En 2018, quatre rencontres juridiques se sont tenues :

- **16/03/2018** : Rencontres juridiques de Bercy sur la **médiation des entreprises**  
Intervenant : Monsieur Pierre Pelouzet, médiateur des entreprises. (43 inscrits)
- **20/05/2018** : Rencontres juridiques de Bercy sur l'**Agence française anti-corruption**  
Intervenant : Monsieur Charles Duchaine, directeur de l'AFA. (79 inscrits)
- **24/09/2018** : Rencontres juridiques de Bercy sur l'**Agence française anti-corruption (2<sup>ème</sup> session)**  
Intervenant : Monsieur Charles Duchaine, directeur de l'AFA. (149 inscrits)
- **05/12/2018** : Rencontres juridiques de Bercy sur le **Code de la commande publique**  
Intervenant : Madame Céline Frackowiak, cheffe du bureau de la réglementation générale de la commande publique à la direction des affaires juridiques. (86 inscrits)



### La Lettre de la DAJ

La Lettre de la DAJ est une lettre électronique d'information juridique bimensuelle à laquelle il est possible de s'abonner gratuitement. Fruit d'une veille continue et d'un travail collaboratif au sein de la DAJ, 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'intention 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 [site internet dédié](#) 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 11 000.





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

N° de la Lettre	Date de la Lettre	Editorialiste	Titre édito
 243	11 janvier 2018	Amélie Verdier Directrice du Budget Ministère de l'Action et des Comptes publics	Cinq lois financières en un semestre
 244	25 janvier 2018	Mathilde Lignot-Leloup Directrice de la sécurité sociale Ministère des solidarités et de la santé Ministère de l'action et des comptes publics	La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 : retour à l'équilibre en vue
 245	8 février 2018	Patrick Gérard Directeur de l'Ecole nationale d'administration	Transformer l'ENA
 246	22 février 2018	Sandrine Gaudin Conseillère Europe au cabinet du Premier ministre Secrétaire générale des affaires européennes	L'avenir du budget de l'Union européenne
 247	8 mars 2018	Didier Migaud Premier président de la Cour des comptes	Le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2018 : des efforts constatés dans de nombreux domaines de l'action publique, des marges persistantes d'efficacité et d'efficience
 248	22 mars 2018	Thomas Cazenave Délégué interministériel à la transformation publique	Plus de liberté, moins de normes
 249	5 avril 2018	Jean Castex Délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques 2024	Le rôle de la DIJOP dans l'organisation des jeux Olympiques
 250	19 avril 2018	Sylvie Goulard Sous-gouverneure de la Banque de France	Une finance durable pour gagner la bataille du climat
 251	3 mai 2018	Isabelle Falque-Pierrotin Présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés	Réussir le RGPD : un impératif pour la France et pour l'Europe !
 252	24 mai 2018	Jean-Pierre Floris Délégué interministériel aux restructurations d'entreprise	Le travail en réseau au service des entreprises
 253	7 juin 2018	Denis Rapone Conseiller d'État Président de la Haute autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur internet	L'action de l'Hadopi en matière de sensibilisation des jeunes publics : favoriser un usage responsable de l'Internet culturel

N° de la Lettre	Date de la Lettre	Editorialiste	Titre édito
 254	21 juin 2018	Jean-François Thibous Directeur de projet Transformation numérique de la commande publique Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers	La transformation numérique de la commande publique
 255	5 juillet 2018	Isabelle de Silva Présidente de l'Autorité de la concurrence	Les Données, nouvel enjeu pour la concurrence ?
 256	19 juillet 2018	Virginie Beaumeunier Directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	La DGCCRF, toujours plus mobilisée pour un fonctionnement loyal et équilibré des marchés
 257	13 septembre 2018	Bruno Le Maire Ministre de l'Économie et des Finances	Donner aux entreprises les moyens de croître et à notre économie de prospérer
 258	27 septembre 2018	Olivier Dussopt Secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics	Vers un nouveau contrat social avec les agents publics
 259	11 octobre 2018	Jean Maïa Secrétaire général du Conseil constitutionnel	Le Conseil constitutionnel, soixante ans plus tard
 260	25 octobre 2018	Bruno Dalles Directeur de Tracfin	L'évolution du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
 261	8 novembre 2018	Jeanne-Marie Prost Déléguée nationale à la lutte contre la fraude	La coordination de la lutte contre la fraude aux finances publiques : les enjeux en 2018
 262	22 novembre 2018	Thierry-Xavier Girardot Directeur, adjoint au secrétaire général du Gouvernement	Sortir de l'addiction normative : l'ambition du « deux pour un »
 263	6 décembre 2018	Bruno Le Maire Ministre de l'Économie et des Finances Gérald Darmanin Ministre de l'Action et des Comptes publics	La direction des affaires juridiques a vingt ans
 264	20 décembre 2018	Agnès Pannier-Runacher Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances	Enfin un code de la commande publique !



De gauche à droite : Luc Dubois, gestionnaire des ressources informatiques déconcentrées ; Christine Pigeon, Adjointe à la responsable du secteur informatique ; Nathalie Bert, responsable du pôle ressources humaines ; Eric Garait, documentaliste ; Laure Gozlan, responsable du centre de documentation ; Jean-Philippe Dufon, chef du département ; Nathalie Ménard-Rucki, Conseillère formation ; Christine Decamp, documentaliste ; Isabelle Catarino, gestionnaire des ressources informatiques déconcentrées ; Alain Boey, Responsable du pôle finances – logistique.

MISSIONS

Département des ressources

Le département des ressources a pour mission d’assurer les fonctions support permettant l’activité de la direction. Il est composé d’un pôle « Ressources humaines », d’un pôle « Finances Logistique » et du bureau des ressources informatiques, documentaires et de la communication interne.

Missions du pôle « Ressources humaines »

L’action du pôle RH s’inscrit dans le cadre général fixé par le secrétariat général (SG) en matière de recrutement, de promotion et d’évaluation. En matière de gestion du personnel, le pôle RH est pôle de proximité pour près de 190 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. Il contrôle et met au 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 les services du secrétariat général. 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.

Missions du bureau RIDC

Le secteur informatique

Le secteur informatique élabore et met en œuvre la politique de la direction en matière informatique. À ce titre, il est chargé de gérer le système d’information de la direction (espace bureautique, applications) et la maîtrise d’ouvrage des projets d’informatisation. Il assure le développement et la maintenance d’applications bureautiques métiers ainsi que l’administration fonctionnelle de l’application spécifique à la DAJ (SILLAGE). Il gère les équipements informatiques et de téléphonie mobile et apporte une assistance de proximité, en liaison avec la sous-direction informatique du secrétariat général des ministères économiques et financiers, avec lequel un contrat de service a été signé en 2010 et renouvelé en 2015.

Le secteur documentation

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



### Le secteur communication interne

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

## 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. Deux ateliers ont eu lieu en 2018 :

- Le 31 mai 2018, les membres de la Cellule Parlementaire de la direction, Morgane Fretault et Nicolas Séjour, ont effectué une présentation de « La procédure législative ». Avec la nouvelle configuration des cabinets ministériels, disposant désormais d'effectifs restreints, et le souhait de voir les directions plus fortement s'investir dans la coordination ou le pilotage des textes, y compris dans cette phase parlementaire, il est apparu intéressant de consacrer un « Atelier de la DAJ » à ce sujet. Cet exercice a permis de faire découvrir ou de rappeler les étapes essentielles de la discussion parlementaire du dépôt d'un texte sur le bureau de l'une des assemblées jusqu'à son adoption définitive. Cela a été l'occasion pour la direction d'échanger sur les contraintes particulières de la procédure parlementaire.
- Le 19 novembre 2018, Jean-François Thibous, Directeur de projet sur la Transformation numérique de la commande publique et Serge Doumain, Chef de bureau 1C, Économie, Statistiques et Techniques de l'achat public, ont animé l'atelier « Transformation numérique de la

commande publique et conditions de sa dématérialisation ». Cet atelier a permis d'évoquer les prochaines échéances du plan de transformation numérique de la commande publique, après celle du 1<sup>er</sup> octobre depuis laquelle les marchés publics supérieurs ou égaux à 25.000 euros doivent être dématérialisés

### La première année de fonctionnement du « marché avocats »

Par une décision des ministres en date du 29 octobre 2013, dans le cadre de la mutualisation des fonctions supports, la direction des affaires juridiques s'est vue confier la passation d'un marché public mutualisé des achats, exécutés sur crédits centraux, de services de représentation en justice et de conseil juridique des services d'administration centrale des ministères économiques et financiers.

Les directions et services centraux ont été associés à la passation d'un accord-cadre unique comportant 176 lots, exécutés sur bons de commande ou par le biais de marchés subséquents. La durée du marché est de deux



Stock Adobe

ans fermes, reconductible deux fois par période d'un an, avec une durée globale maximale de quatre ans. Les notifications aux cabinets d'avocats titulaires pour leurs lots respectifs ont été envoyées en janvier et février 2018.

En termes de gestion, le marché public mutualisé a introduit plusieurs clauses notables :

- l'exécution relève de chaque direction ou service bénéficiaire des prestations : chacun est responsable de l'émission des bons de commande, de la passation des marchés subséquents, de la mise en paiement des prestations commandées. La DAJ assure le suivi administratif global du marché public mutualisé (avenant, non-reconduction, résiliation...);
- l'actualisation des prix du marché a été prévue au contrat ; elle a été appliquée en septembre 2018, suite à la publication des indices applicables par l'INSEE ;
- l'élargissement aux autres bénéficiaires de modalités déjà en vigueur pour le marché de l'AJE : bon de commande préalable, lettre de saisine à l'avocat définissant le périmètre et le niveau de complexité de ses prestations, engagement à ne pas plaider contre l'État pendant la durée du marché, tour de rôle pour les lots multi-attributaires, possibilité de mise en place d'une démarche qualité permettant une évaluation continue des prestations reçues ;
- obligation pour les cabinets d'avocats de l'envoi dématérialisé des factures sur le portail de l'État, Chorus Pro.

Dès notification des contrats, sont apparues des questions d'interprétation ou d'application pratiques du marché public, qui ont, notamment, justifié la rédaction de fiches pratiques destinées aux bureaux métiers sur les modalités d'exécution de certains points du marché (conditions d'exécution financière du marché, tour de rôle, procédure dans le cadre d'une décision de sans suite, procédure en cas de refus d'exécution des prestations au prix du marché, documents communicables du marché...).

### Domaine informatique

En matière d'équipements informatiques, l'année 2018 a été marquée par l'accroissement des solutions de mobilité offertes (développement du parc d'ultraportables en

plus des smartphones dont les managers sont dotés). Cette modernisation du parc informatique a été opérée parallèlement au lancement du déploiement d'une version actualisée du système d'exploitation des postes de travail de la direction.

En matière de système d'information, en concertation avec les services du secrétariat général, l'application SILLAGE a été intégrée à la liste des applications ministérielles bénéficiant d'une solution de continuité en cas de sinistre majeur. Un premier exercice de bascule de ce système d'information sur le site de secours du ministère avec retour sur le site nominal une semaine après a été effectué en fin d'année 2018 permettant de s'assurer de la continuité du service.

### Activité de mise en ligne

La direction des affaires juridiques se place à la troisième position des directions des MEF pour le nombre de pages téléchargées sur le site internet du ministère, avec plus de 3 millions de consultations, et près de 1,6 millions de visites pour l'année 2018.



L'origine des visites est très stable depuis plusieurs années :

- Plus des deux-tiers (64,2 %) des visiteurs accèdent aux pages de la DAJ via un moteur de recherche ;
- 24,1% des visiteurs consultent directement ces pages et rubriques ;
- 7,8% des internautes sont redirigés vers les pages de la DAJ via les liens positionnés sur les sites et espaces des ministères économiques et financiers comme Bercy infos (Newsletter du MINEFI), le portail du

MINEFI, le CEDEF, la Direction des achats de l'État (DAE), etc.

- Puis, viennent les sites et réseaux sociaux, comme les sites des collectivités locales.



Phovoir

#### Activité documentaire

L'offre de service du centre de documentation s'articule autour des fonds documentaires, dont un réaménagement a été entrepris afin de mettre en valeur certaines collections de périodiques mises à la disposition de l'ensemble des agents de la direction, des recherches documentaires (près de 900 recherches documentaires ont été menées au cours de l'année 2018 au profit des bureaux métier de la direction) ainsi que de la numérisation (de l'ordre de 4 000 dossiers de contentieux judiciaire numérisés en 2018) et de l'archivage. Plus de 9 300 dossiers, clôturés en 2012 et 2013 dans le système d'information, dont 5 400 dossiers de contentieux judiciaire et 4 900 consultations juridiques ont ainsi été versés dans l'application d'archivage légal numérique, ARCADE.

LA DAJ EN CHIFFRES



## Données RH : une direction innovante et collaborative

### Des formations toujours au plus près des besoins des agents

Afin de permettre aux agents d'exercer leurs fonctions dans les meilleures conditions et d'assurer des prestations juridiques de qualité, la formation continue constitue une priorité pour la direction. Elle vise aussi à favoriser le développement professionnel des agents, leur mobilité et la réalisation de leurs aspirations grâce au développement de leurs compétences. La stratégie de la direction répond aux priorités interministérielles et à celles de la direction des ressources humaines du secrétariat général des ministères économiques et financiers. Elle est actualisée chaque année en concertation avec les agents et leurs managers. Le nombre de jours de formations suivies représente 3 jours par agent en 2018.

En 2018, l'effort de formation a consisté pour les trois-quarts, en des formations proposées sur le catalogue de l'Institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE).

Les autres formations correspondent, d'une part, à des formations internes à la DAJ (dites formations directionnelles), notamment en matière de sensibilisation aux enjeux du règlement général de protection des données personnelles et, d'autre part, à des formations spécifiques juridiques qui permettent de répondre aux besoins particuliers formulés par les bureaux dans des domaines cœur de cible



Stock Adobe

des missions de la direction. Ainsi, la direction a organisé, en lien avec l'IGPDE, des formations spécifiques dans les domaines suivants : législative, droit des contrats, référé-liberté. Toutes ces formations assurées par des spécialistes de haut niveau permettent aux juristes de la direction de s'adapter à des matières juridiques complexes et en constante évolution.

### La diversité des ressources humaines

Pour remplir ses missions, 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). L'intégration de tous les agents est favorisée afin de promouvoir la synergie entre les cultures professionnelles et permettre la meilleure collaboration professionnelle possible. Il s'agit aussi de veiller à la qualité de vie au travail.

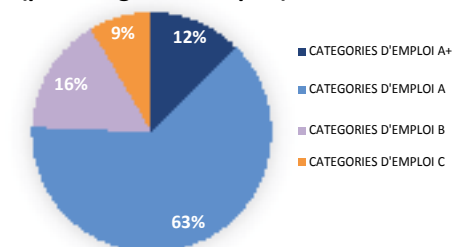


Fotolia

Ainsi, 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.

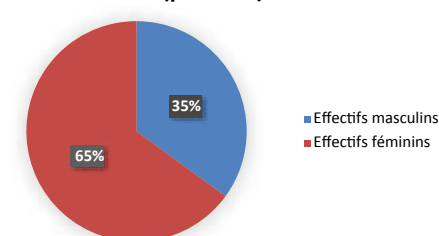
La direction est composée majoritairement d'agents de catégorie A.

### Effectifs physiques au 31/12/2018 (par catégorie d'emploi)



Par ailleurs, la promotion de l'égalité professionnelle est partie intégrante de la politique de ressources humaines de la direction : 65 % de l'effectif global est féminin, près d'un cadre sur deux est une femme (46 %) et 75 % des agents promus ou ayant réussi un concours en 2018 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.

### Effectifs physiques au 31 décembre 2018 (par sexe)



### Développement et accompagnement du télétravail

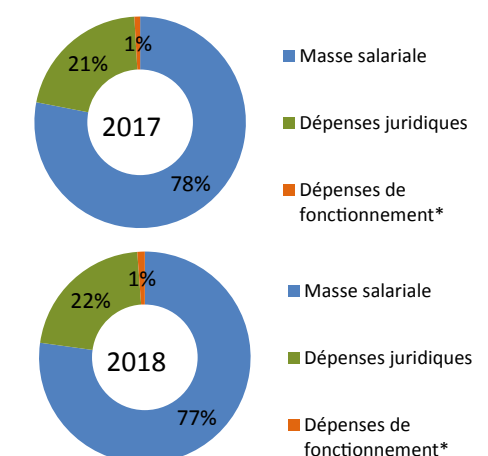
À la suite de la publication du décret n°2016-151 du 11 février 2016, le ministère de l'économie et des finances a réaffirmé son engagement dans le développement de cette forme d'organisation du travail. La DAJ examine les demandes de télétravail dans le cadre de la circulaire du 27 décembre 2016 qui 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). En 2018, dix télétravailleurs opéraient au sein de la DAJ, soit plus de deux fois plus qu'en 2017. La direction est attentive au fait que se mettre en télétravail ou bien mettre en place le télétravail dans son équipe peut nécessiter des savoir être et des savoir-faire particuliers. Ainsi, des formations à destination des encadrants et de leurs agents sont proposées afin de mettre en place le télétravail dans les conditions les meilleures.

## Les chiffres du budget

### Les moyens budgétaires



Les ressources mises chaque année à la disposition de la direction des affaires juridiques (DAJ) 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) ;

DÉPENSES CONSTATÉES AU 31 DÉCEMBRE (hors cotisations CAS-pensions)					
(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018
Masse salariale	15,193	14,618	14,415	14,604	15,037
Dépenses juridiques	4,141	4,318	4,786	4,387	3,376
dont Honoraires et frais	3,361	3,407	4,451	3,997	3,022
Condamnations	0,780	0,911	0,335	0,390	0,354
Fonctionnement*	0,212	0,214	0,182	0,166	0,211
TOTAL	19,546	19,15	19,383	19,157	18,624

\* y compris gratifications stagiaires.

- 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, 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 et frais 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 se répartit en 89,5% d’honoraires et frais, 10,4% de condamnations et autres décisions, et 0,1%

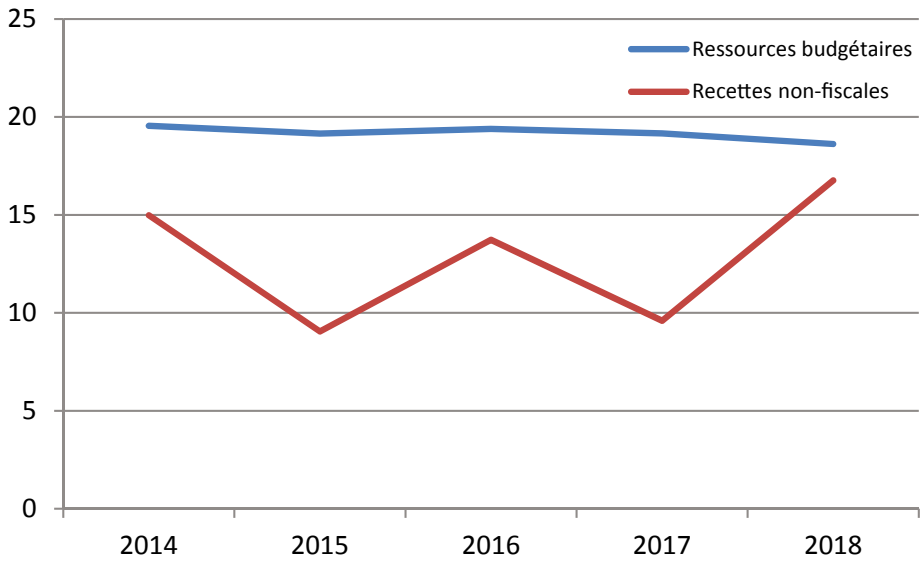
de dépenses juridiques autres (en particulier publications). La baisse des dépenses en 2018, par rapport aux quatre années précédentes, résulte essentiellement de la conjugaison de deux facteurs constatés :

- la diminution quasi-générale des dépenses juridiques sans pour autant que le nombre global de dossiers ouverts connaisse une baisse significative ;
- des reports de paiements sur l’année 2019 pour des dossiers engagés en 2018 mais dont les paiements n’ont pu intervenir dans l’année ou dont le volume s’est révélé inférieur à la prévision au titre de cette année.

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 2018, ces recettes se sont élevées à 16,7 M€.

RECETTES NON-FISCALES					
(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018
Total titres émis	14,982	9,054	13,725	9,592	16,762



En 2018, la DAJ a traité 431 nouvelles demandes d’émission de titres (438 en 2017). 93,4 % de ces sommes ont été recouvrées par les comptables publics au cours de l’année (94 % en 2017). Les montants concernés vont de quelques dizaines d’euros à 2 M€.

Le conseil et l’expertise

- Les consultations juridiques
- En 2018, 841 consultations juridiques ont été formalisées (703 en 2017) dont 66,8 % pour les ministères

économiques et financiers, contre 6,5 % pour les autres ministères et 26,6 % pour les autres entités. Environ 16 % des consultations hors courriels ont été traitées en 5 jours maximum, 28,7 % en 10 jours maximum et 77,8 % en moins de 45 jours. Le taux de satisfaction des bénéficiaires de ces prestations connaît une progression et passe de 95,9 % en 2017 à 98,4 % en 2018.

- Les conseils aux acheteurs publics
- En 2018, la DAJ a assuré, essentiellement par courriel, 1 149 prestations de conseil juridique aux acheteurs publics (contre 1 090 en 2017) dans un délai moyen de 7,3 jours calendaires. 83,5 % de ces prestations ont été réalisées en 8 jours ou moins.

La défense de l’État devant les juridictions

- Le contentieux judiciaire
- 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 l’État 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 2018, environ 6 900 nouveaux dossiers ont été ouverts (5 648 en 2017). Au 31 décembre 2018, plus de 10 000 dossiers étaient en cours.

Type de contentieux	Nombre de dossiers instruits
Libertés publiques	1 978
Indemnisations en matière de détention provisoire	770
Dossiers économiques	342
Dossiers sociaux	1 336
Agressions	2 640
Préjudice direct	438
Protection fonctionnelle	192
Contentieux réparation civile	1 366
Charbonnages de France	993
Total	10 055



- Le contentieux administratif

La DAJ a également assuré, directement ou en soutien des directions concernées, la défense des ministères économiques et financiers devant les juridictions administratives françaises et les juridictions européennes en ce qui concerne les affaires relevant du droit économique et financier, du droit des

postes et des communications électroniques et du droit des marchés publics, ainsi que les contentieux relatifs aux tarifs de vente de l'énergie.

En 2018, 31 nouvelles instances ont été prises en charge (55 en 2017), portant à environ 80 le nombre d'instances en cours au 31 décembre 2018.

