



## La direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers : 20 années d'expérience au service de Bercy

Placée sous l'autorité conjointe du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics, la direction des affaires juridiques a été créée en 1998 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.

Cette création, qui est intervenue au moment où le ministère des finances et le ministère de l'industrie fusionnaient pour créer un ensemble ministériel, s'inscrit dans un mouvement global de spécialisation du traitement de la matière juridique au sein de l'État. C'est en effet en 1995 qu'a été créée la direction des affaires juridiques de l'éducation nationale, et en 1999 celle du ministère de la défense ainsi que le service juridique du ministère de l'agriculture.

La DAJ de Bercy résulte de la fusion de trois services très différents :

- un service contentieux : l'agent judiciaire du Trésor, créé par le décret révolutionnaire du 21 juillet 1790,

- un service chargé du droit de la commande publique : le secrétariat général de la Commission centrale des marchés ;

- un service à la fois contentieux et de conseil : la sous-direction des affaires juridiques et contentieuses, qui relevait de la direction générale de l'administration et des finances du secrétariat d'État à l'industrie.

Dans un environnement en profonde mutation, la DAJ a su rapidement trouver sa place, pour exercer, depuis 20 ans, des fonctions bien identifiées auprès des directions des ministères économiques et financiers ou d'autres administrations de l'État et de leurs établissements publics. Elle forme aujourd'hui, face à la complexité croissante du droit en matière économique, financière et industrielle, un pôle d'expertise juridique reconnu.

### **Cette direction présente une triple originalité héritée de son passé**

En premier lieu, loin de se cantonner à des missions d'expertise, de conseil ou, en particulier avec sa fonction d'agent judiciaire de l'État, de contentieux, elle anime également une politique publique. Elle a ainsi la responsabilité du droit de la commande publique. A ce titre, elle participe à l'élaboration du droit national, européen et international de la commande publique et propose les réformes qui lui paraissent nécessaires tout en assurant une fonction de conseil juridique sur les questions s'y rapportant.

Il s'agit ensuite d'une direction à vocation interministérielle. Elle preste ainsi non seulement pour les ministères économiques et financiers mais également pour les autres ministères. Ce trait est particulièrement marqué s'agissant de sa fonction d'agent judiciaire de l'État qui lui confère un monopole pour représenter celui-ci devant les juridictions judiciaires lorsque les intérêts financiers de l'État sont en jeu.

Enfin, l'action économique étant susceptible de toucher à de nombreux domaines, elle est amenée, sans prétendre à l'universalité, à connaître de très nombreux champs du droit sans limiter son intervention aux seules législations relevant à titre principal des ministères économiques et financiers.

### **Deux décennies après sa création, la DAJ témoigne que l'objectif poursuivi à l'époque est atteint**

*La diversité de ses missions, la richesse des questions qu'elle a traitées et dont elle a à connaître, son implication dans l'élaboration et l'adoption de réformes majeures en sont autant de preuves.*

Outre celles confiées en 1998 – expertiser, conseiller et agir au contentieux – ses missions sont aujourd'hui celles d'une direction des affaires juridiques de plein exercice, s'enrichissant notamment des fonctions de coordination juridique et de légistique. Au titre de la première, elle assure ainsi le suivi des décrets d'application des lois, des transpositions de directive et des contentieux à enjeux des ministères économiques et financiers tandis que la seconde l'a conduit à assurer au fil du temps un appui croissant à la rédaction des textes normatifs issus de Bercy voire à en rédiger elle-même certains.

D'expert en droit, apportant une assistance technique, la DAJ est devenue partie prenante de la préparation et la mise en œuvre des grandes réformes portées par les ministères économiques et financiers et son rôle traditionnel de conseil se manifeste dorénavant tout au long de la chaîne d'élaboration et de mise en application des politiques publiques. Ses méthodes de travail ont évolué en conséquence. Si les consultations écrites formalisées et les mémoires devant les tribunaux restent un aspect essentiel du travail de la direction, se sont parallèlement développées au fil du temps de nouvelles méthodes, conduisant en particulier à son association plus étroite, en amont et tout au long de la vie de certains projets, voire leur prise en charge directe par la DAJ.

La DAJ a parallèlement accompagné les évolutions de Bercy. Née au sein d'un unique ministère des finances et du budget, la DAJ est désormais au service d'un pôle ministériel et a étendu ses compétences aux domaines des politiques de l'emploi, des comptes sociaux et de la fonction publique.

Elle a enfin, naturellement, accompagné les grandes évolutions du droit, à commencer par l'introduction en 2010 de la question prioritaire de constitutionnalité qui, outre qu'elle engendre un contentieux non négligeable, impose un examen toujours plus attentif de la constitutionnalité des mesures envisagées.

*La DAJ a ainsi, au cours des deux dernières décennies, apportées sa contribution aux grandes politiques des ministères économiques et financiers et défendu les intérêts de l'État devant les juridictions.*

Dans le champ de la commande publique, la DAJ a ainsi porté plusieurs réformes majeures du code des marchés publics, en 2001 (décret du 7 mars 2001), puis en 2004 (décret du 7 janvier 2004) et en 2006 avec un nouveau code des marchés publics (décret du 1er août 2006) dictées pour partie par les impératifs découlant des textes européens et, pour la dernière d'entre elle, de la directive 2004-18 du 31 mars 2004. Elle sera également intervenue pour instaurer le régime des partenariats publics privés en 2004 et le réformer par la loi du 28 juillet 2008.

La transposition des directives «marchés publics» (2014/24/UE et 2014/25/UE) et «concessions» (2014/23/UE) du 26 février 2014, à la négociation desquelles la DAJ avait activement participé, a conduit à l'abrogation du code des marchés publics et des textes relatifs aux PPP et la publication des ordonnances n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et n°2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concessions et de leurs décrets d'application, prélude à l'adoption par une ordonnance du 26 novembre 2018, complétée par des décrets, d'un code de la commande publique traitant des marchés publics et des contrats de concession entré en vigueur le 1er avril 2019.

Le code de la commande publique constitue ainsi l'ultime étape de la démarche de rationalisation et de modernisation de ce droit, même si celui-ci est par nature appelé à évoluer pour s'adapter au contexte économique.

Pleinement tournée vers l'avenir, la DAJ, à travers une direction de projet, anime le Plan de transformation numérique de la commande publique,

adopté en décembre 2017, qui a l'ambition de constituer la feuille de route partagée sur la période 2017-2022 de la dématérialisation des marchés publics et vise à accélérer cette dématérialisation sur tous les maillons de la chaîne.

La directrice des affaires juridiques est Agent judiciaire de l'État (AJE) : elle dispose à ce titre, en application de l'article 38 de la loi du 3 avril 1955, d'un mandat exclusif de représentation de toutes les administrations 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.

Parmi les 10 000 dossiers instruits à ce titre, certains conduisent la direction des affaires juridiques de Bercy à intervenir dans des dossiers médiatiques dans lesquels les intérêts financiers de l'État sont en cause.

Tel est le cas dans certaines affaires de terrorisme. L'agent judiciaire de l'État (AJE) a ainsi eu à connaître de l'affaire Erignac, mais également plus récemment de l'affaire Merah et s'est de la même manière constitué partie civile à la suite de l'attentat perpétré dans le magasin Cash Cacher Nouri à Sarcelles par des membres de la cellule djihadiste Cannes/Torcy.

Méritent également d'être signalées les affaires de pollution maritime, avec l'affaire de l'Erika, qui fit naufrage au large de la Bretagne le 12 décembre 1999, ou plus récemment celle du Prestige, dont l'importante pollution par hydrocarbures survenue en 2012 a conduit en France à des demandes d'indemnisation à hauteur de 109,7M€ (dont 67,5 M€ pour l'État français), pour lesquelles l'AJE a engagé différentes actions en justice, en France et à l'étranger, qui se poursuivent toujours actuellement, et a porté la demande de la France devant le Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL).

A titre d'exemple, l'AJE intervient également régulièrement dans des dossiers de pillage archéologiques tel celui du trésor de Lava, constitué de monnaies romaines, médaillons et objets en or de grande valeur découvert au large des côtes sud de la Corse par des plongeurs qui auraient ensuite tenté de les vendre clandestinement alors qu'ils devaient revenir à l'État, ou encore dans des dossiers tel celui des faux meubles de Versailles, dans lequel sont mises en examen trois personnalités issues du monde l'art soupçonnées d'avoir vendu à l'établissement public du château de Versailles de faux meubles d'époque pour un montant de plus de deux millions d'euros.

Parallèlement, et au-delà des expertises ponctuelles qu'elle délivre quotidiennement aux administrations et opérateurs qui la saisissent, la DAJ se mobilise régulièrement pour des projets législatifs touchant en particulier à la simplification. Peuvent être cités à titre principal pour la dernière décennie, la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit ou la loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.

Plus récemment, elle s'est fortement mobilisée pour mettre au point plusieurs dispositions de 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 Sapin II, s'agissant de l'encadrement de l'activité des représentants d'intérêts ou la protection des lanceurs d'alerte, ou de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, concernant le droit à l'erreur, lois dont elle a au demeurant assuré la coordination ministérielle lors de leur préparation et leur examen au Parlement.

### **La DAJ s'est forgée au fil du temps une culture forte tout en adaptant son organisation**

*Pour forger son identité, la DAJ s'est dotée d'une véritable culture à travers des méthodes et des principes de fonctionnement.*

La DAJ s'est ainsi dotée en novembre 2011 d'une charte qui identifie, au-delà des droits et obligations des fonctionnaires de l'État, tels qu'ils figurent, notamment, dans le statut général de la fonction publique, les valeurs particulières qui guident l'action de la direction juridique des ministères économique et financier dans son travail quotidien, au service de l'État, pour rendre un service de qualité et établir des relations de confiance avec tous ceux qui requièrent son aide.

Pour répondre à la légitime demande de sécurité juridique de ceux qui lui font confiance, la DAJ s'attache ainsi à garantir, à tout moment, une expertise fiable et impartiale, la défense du droit devant les juridictions et l'élaboration de textes respectueux des normes applicables.

Cette démarche, fondée sur l'exigence qui se traduit par une vérification attentive des données et des sources, des recherches sans a priori, la rigueur du raisonnement et une validation collégiale, fait la part belle à l'échange, afin d'instaurer avec ses interlocuteurs des relations de

## Dossier

> Les trente ans de Bercy

confiance, fondées sur l'écoute, le dialogue et la compréhension.

Privilégiant en son sein la pluridisciplinarité, le dialogue, la concertation, le partage des connaissances, le respect des opinions, la contradiction constructive et l'ouverture d'esprit, la direction favorise tant la diversité des formations et des parcours professionnels, que la collégialité des travaux, autant d'atouts pour la qualité du service offerte.

La capacité à répondre des délais utiles se double naturellement d'une garantie de confidentialité, essentielle à l'établissement de relations de confiance.

Ni juge, ni censeur, la direction se veut ainsi conseil et partenaire. C'est dans cette perspective que s'est développée la pratique des conventions de service avec certaines directions des ministères économiques et financiers destinées à donner un cadre à ces relations.

A cette charte des valeurs s'ajoutent, pour l'agent judiciaire de l'État, des lignes directrices particulières.. Partie au procès, l'AJE n'est cependant pas un plaideur comme un autre. Il bénéficie, en effet, de prérogatives particulières : la possibilité de présenter un déclinatoire de compétences, la suspension d'exécution en cas de pourvoi, l'irrecevabilité de toute voie d'exécution à son égard, l'invocation de la prescription quadriennale. Il dispose, en outre, de moyens humains et financiers conséquents qui lui permettent de conduire des procédures longues : un réseau d'avocats spécialisés, des sources d'informations privilégiées, le soutien des administrations publiques, les moyens du budget de l'État.

En contrepartie, parce que l'AJE est le bras judiciaire de l'État, son action n'a pour but que l'intérêt général et est soumise à une stricte éthique dans son action et son comportement. A ce titre, l'AJE doit notamment incarner un État compétent, objectif, équitable, au service de l'intérêt général, ce qui implique de savoir reconnaître sans délai et évaluer équitablement, lorsqu'ils sont établis, les torts éventuels de l'État et de veiller alors à une réparation prompte et juste des organismes ou des citoyens lésés et de n'utiliser qu'avec mesure les voies de recours. Il incombe également à l'AJE de plaider de bonne foi, en s'interdisant en particulier de recourir à tout moyen de défense autre que de droit ou dont la solidité ne lui paraît pas assurée et de privilégier la démarche transactionnelle, chaque fois que celle-ci est possible. L'AJE, parce qu'il n'est pas l'administration éventuellement fautive, ni directement le service créancier, a le recul et

l'objectivité favorables à une analyse sereine de la cause et se doit par la même de contribuer au bon fonctionnement de la justice.

*Son organisation est le reflet des évolutions de son environnement et de la diversité de ses missions.*

La DAJ comprend quatre sous-directions, qui depuis la réorganisation opérée en 2009 qui trouve sa traduction dans un arrêté du 21 avril 2009, sont pour deux d'entre elles à vocation généraliste, l'une en matière de droit privé et pénal et l'autre de droit public, européen et international, et deux plus spécialisées, en matière de commande publique et de droit des régulations économiques.

La sous-direction du droit de la commande publique élabore la règle de droit et la norme en la matière, ainsi que la doctrine d'utilisation et d'appréhension de cette règle. Elle dispense l'expertise et le conseil sur les questions de commande publique, réunit les acteurs de l'achat public sur des problématiques techniques ou des points de réforme et de diffuser les statistiques sur l'achat public (nombre de marchés passés, entreprises attributaires...). Ces missions sont exercées par trois bureaux : le bureau de la réglementation générale de la commande publique, le bureau du conseil aux acheteurs, et le bureau de l'économie, des statistiques et des techniques de l'achat public.

La sous-direction du droit privé et du droit pénal est composée du bureau du droit privé général, 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 ; du bureau du droit pénal et de la protection juridique, qui instruit les dossiers engagés devant les juridictions répressives tendant soit au remboursement des frais exposés par les différentes administrations lorsqu'un agent de l'État, civil ou militaire, est victime d'une agression à l'occasion ou non de ses fonctions, soit à la réparation du dommage matériel, financier ou moral résultant d'une infraction commise au préjudice de l'État ; et du bureau du droit de la réparation civile, qui instruit les dossiers contentieux dans lesquels un agent de l'État est impliqué comme victime ou comme responsable.

Pour exercer ces missions contentieuses, la deuxième sous-direction s'appuie sur un réseau de près de 120 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.

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 (hors commande publique) et du droit européen et international (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. Elle comprend elle aussi trois bureaux : le bureau du droit public général et constitutionnel ; le bureau du droit des politiques de l'emploi et des professions réglementées ; le bureau du droit européen et international.

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, en droit des données personnelles 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. Elle est composée de trois bureaux : le bureau du droit financier ; le bureau du droit des entreprises et de l'immatériel ; et le bureau du droit de l'industrie, de l'énergie et des réseaux de communication.

Pour finir, deux structures s'ajoutent à ces quatre sous-directions.

Le bureau Corel assure, pour le compte des ministères économiques et financiers, la fonction de pilotage de l'activité normative, qui comporte le suivi de l'application des lois et de la transposition des directives, l'actualisation des tableaux de bord des contentieux signalés, la gestion des questions prioritaires de constitutionnalité et des

recours dirigés contre les décrets de ces ministères.

Enfin, 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 les relations avec le Parlement, en matière notamment de procédure législative.

### **La DAJ est résolument tournée vers l'avenir**

Une direction juridique doit ainsi savoir maîtriser le temps long, qui est le temps du droit et de l'expertise, tout en s'adaptant à l'évolution permanente du contexte économique et social. Elle doit porter une parole d'expert tout en délivrant un conseil opérationnel à ses clients. C'est ce rôle particulièrement complexe, cette alchimie délicate, à laquelle s'essaye quotidiennement la DAJ.

L'actualité récente de la direction le montre, son rôle est désormais plus exposé qu'auparavant. Associer la direction à la rédaction même des lois et des décrets, lui demander d'anticiper, pour mieux les éviter, les risques juridiques contribue peu à peu à changer sinon sa nature, du moins son mode de fonctionnement.

La place toujours plus importante prise par le droit, conjuguée avec la juridiciarisation des rapports économiques et sociaux, n'est pas près de se réduire. Le droit, matière vivante, ne cesse d'évoluer. Il devient un atout, ou au contraire un handicap, dans un monde de plus en plus complexe. La compétitivité d'un pays, son attractivité, la robustesse de son économie, se gagne ainsi aussi sur le terrain du droit. Une norme simple, stable mais souple, c'est plus de sécurité pour les entreprises, plus de visibilité et une capacité d'action renforcée. Il ne faut pas nier l'extrême difficulté de faire simple dans un monde complexe, où les acteurs et les priorités s'enchevêtrent. Et il faut aussi parfois savoir assumer la complexité de la norme.

Dans cet environnement exigeant, dotée de responsabilités nouvelles mais forte de sa légitimité acquise au fil des années, la direction des affaires juridiques est armée pour faire de son expertise un levier au service de l'économie et de la croissance. ■

# Dossier

> Les trente ans de Bercy

Mise à jour le 2 septembre 2019

