



RAPPORT D'ACTIVITÉ 2014

Direction des affaires juridiques

SOMMAIRE

ÉDITORIAL

PREMIÈRE PARTIE - UNE DIRECTION COMPÉTENTE DANS DE NOMBREUX DOMAINES DU DROIT ET OUVERTE SUR L'EXTÉRIEUR

- I. Les missions de la direction
- II. Une direction ouverte sur l'extérieur

DEUXIÈME PARTIE - APERÇU SUR DES CONSULTATIONS

TROISIÈME PARTIE - LES CHIFFRES-CLÉS DE LA DAJ

- I. Les ressources humaines
- II. L'activité en chiffres

TABLE DES MATIÈRES

ÉDITORIAL

Conseiller, expertiser, appuyer : ce sont les métiers auxquels, suivant sa vocation, la direction des affaires juridiques (DAJ) s'est appliquée en 2014, dans le champ des activités juridiques des ministères économiques et financiers, au titre de sa mission interministérielle d'Agent judiciaire de l'État et dans sa mission d'analyse et d'élaboration du droit de la commande publique.

Les lecteurs trouveront ici des aperçus de notre activité, attestant qu'elle a été d'une richesse certaine : contributions aux évolutions de la législation économique et financière, accroissement du volume du contentieux judiciaire nous incombant, ampleur du chantier de refonte du droit de la commande publique engagé à la faveur de la publication en mars 2014 de nouvelles directives européennes sur les marchés publics ou les contrats de concession.

Ils pourront aussi relever que, pour répondre au mieux aux besoins de nos interlocuteurs, nous avons cherché à innover quant à nos manières de faire, par exemple en assurant au sein de nos ministères, voire au-delà, le pilotage administratif de chantiers de simplification du droit et des procédures ou en rendant accessible par un simple clic à tous nos collègues de l'administration centrale une nouvelle édition du Vade-mecum des aides d'État – nous irons encore au-delà en 2015.

Mais c'est aux partenaires de la DAJ qu'appartiendrait quelque appréciation que ce soit quant à la manière dont elle s'est acquittée de son office au cours de l'année écoulée – tout au plus les éléments tirés de notre contrôle de gestion, que l'on trouvera dans la dernière partie de ce rapport, permettent-ils aux agents de la direction d'espérer, je crois, d'avoir bien été à leur rendez-vous.

Tel restera en tout cas notre premier objectif en 2015 : apporter un conseil juridique opérationnel dans des situations très diversifiées.

Jean MAIA
Directeur des affaires juridiques
Agent judiciaire de l'État

PREMIÈRE PARTIE

UNE DIRECTION COMPÉTENTE DANS DE NOMBREUX DOMAINES DU DROIT ET OUVERTE SUR L'EXTÉRIEUR

I. Les missions de la direction

II. Une direction ouverte sur l'extérieur

I. LES MISSIONS DE LA DIRECTION

- 1. Assurer une réglementation simple et efficace**
- 2. Garantir une expertise opérationnelle**
- 3. Coordonner la préparation, la mise en œuvre et la défense des textes**
- 4. Défendre l'État au contentieux**

1. Assurer une réglementation simple et efficace

1.1. Participer à la modernisation de la réglementation

La direction a pris part à des chantiers législatifs et réglementaires au sein des ministères économiques et financiers, comme à l'échelle interministérielle.

➤ Loi économie sociale et solidaire

L'examen parlementaire du projet de loi économie sociale et solidaire (ESS) au Parlement, initié en 2013, s'est achevé à la mi-2014. Ce texte, devenu la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014, a donné lieu tout au long de l'année à des travaux de mise au point de ses mesures d'application.

Dans la phase préparatoire et durant les travaux parlementaires, la direction a été associée en particulier à la rédaction de l'article 59, par lequel, pour la première fois, le législateur a défini les caractéristiques des subventions comme des *« contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. / Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent »*.

Cette définition à droit constant est insérée par la loi nouvelle à l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, l'objectif de ces dispositions étant notamment de faciliter le financement des associations en sécurisant le recours à la subvention. Elle permet notamment de distinguer cette dernière du marché public, qui permet la satisfaction d'un besoin de personne publique.

La DAJ a également apporté son concours à la rédaction des dispositions relatives aux modalités particulières d'application des règles de la commande publique au secteur de l'économie sociale et solidaire. Afin d'encourager les acheteurs publics dans la voie des achats responsables, l'article 13 de la loi impose aux collectivités territoriales et à certains organismes dont le montant annuel des achats est supérieur à un montant fixé par décret d'adopter et de publier un schéma de promotion des achats publics socialement responsables.

Rédigé par la DAJ conformément à l'intention du législateur inscrit dans les travaux parlementaires de la loi, le décret d'application de cette mesure date du 28 janvier 2015, en laissant une grande souplesse aux collectivités publiques concernées quant aux modalités de mise en œuvre de cette obligation. Il précise que, pour évaluer le montant annuel de leurs achats, ces acheteurs publics doivent tenir compte de l'ensemble des marchés publics et des contrats de partenariat conclus au cours de l'année de référence.

La loi relative à l'économie sociale et solidaire modifie également le droit des fonds de dotation, dont la DAJ assume la responsabilité. D'une part, l'article 85 de la loi impose une dotation initiale afin d'éviter la création de fonds « coquilles vides ». D'autre part, son article 87 facilite la transformation d'un fonds de dotation en une fondation reconnue d'utilité publique. La DAJ a préparé le projet de décret mettant en œuvre l'article 85, qui fixe à 15.000 euros la dotation minimale (décret n° 2015-49 du 22 janvier 2015 relatif aux fonds de dotation).

Enfin, conjointement avec la direction générale des entreprises (DGE), la DAJ a consolidé et amendé le régime de l'information des salariés à l'occasion de la cession de leur entreprise, aboutissant à l'adoption du décret n° 2014-1254 du 28 octobre 2014 relatif à l'information des salariés en cas de cession de leur entreprise.

➤ **Loi consommation**

La loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation vise à renforcer la protection des consommateurs et rééquilibrer les pouvoirs entre consommateurs et professionnels.

D'importantes mesures ont été prises, telles que l'introduction d'une action de groupe « à la française » permettant à une association de défense des consommateurs d'agir devant les juridictions civiles pour obtenir la réparation des préjudices patrimoniaux subis par des consommateurs placés dans une même situation. Le droit des consommateurs sur Internet à travers l'allongement du délai de rétractation a par ailleurs été renforcé.

La DAJ a apporté son concours aux travaux préparatoires de cette loi à l'appui de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF), en participant à l'élaboration des dispositions portant sur l'action de groupe, la mise en place d'une liste d'opposition au démarchage téléphonique, le fichier positif, la dépenalisation de certains manquements et l'élaboration de nouvelles sanctions administratives.

➤ **Loi sur les véhicules de tourisme avec chauffeur (VTC)**

Le 13 février 2014, le Premier ministre a confié au député Thomas Thévenoud une mission de concertation avec les représentants des professionnels du secteur du transport particulier de personnes, des usagers, des collectivités locales et des services de l'État.

Aidé en particulier de l'inspection générale des finances (IGF), le député a rendu son rapport, en avril 2014, formulant diverses propositions tendant à clarifier les obligations et droits de chacun afin d'organiser durablement le secteur et de garantir une concurrence équilibrée entre, notamment, les taxis et les VTC.

La DAJ a contribué à l'élaboration de ce rapport et de la loi n° 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux VTC adoptée à l'issue de ces travaux. À ce titre, son expertise a été notamment sollicitée sur des questions relatives à la valeur patrimoniale des autorisations de stationnements délivrées aux taxis, aux différents modes d'exploitation de ces derniers et aux conditions de tarification des courses réalisées par les VTC.

➤ **Loi relative à la lutte contre la concurrence sociale déloyale**

Issue d'une proposition du député Gilles SAVARY, la loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale est parue au Journal officiel de la République française (JORF) du 11 juillet 2014. Dans la mesure où certaines mesures concernent les acheteurs publics, la sous-direction de la commande publique a contribué à l'analyse de l'impact des dispositions suivantes :

- les articles 1^{er}, 4 et 5 de la loi, qui introduisent dans le code du travail un dispositif de vigilance en matière de détachement de travailleurs (nouvel article L. 1262-4-1) et des mécanismes d'alerte et de solidarité financière en matière d'hébergement collectif (nouvel article L. 4231-1), de sous-traitance (nouvel article L. 8281-1) et de salaire minimum (nouvel article L. 3245-2). Inspirées de celles existant déjà en matière de travail dissimulé ou d'emploi d'étrangers sans titre, ces nouvelles obligations s'appliquent aux maîtres d'ouvrage publics vis-à-vis de leurs cocontractants et de leurs sous-traitants, directs ou indirects ;
- l'article 14, introduisant à l'article L. 241-1 du code des assurances, l'obligation pour tout candidat à l'obtention d'un marché public de pouvoir justifier qu'il a souscrit une assurance de responsabilité décennale.

➤ **Loi relative aux sociétés d'économie mixte à opération unique**

La DAJ a été associée au processus d'adoption de la loi n° 2014-744 du 1^{er} juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP), codifiée aux articles L. 1541-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

L'introduction de cette nouvelle forme de société en droit interne est directement inspirée de la formule dite du « partenariat public-privé institutionnalisé » (PPP-I), définie par la Commission européenne comme une coopération entre des partenaires publics et privés au sein d'une même entité qui exécute le contrat.

La SEMOP constitue, par la présence obligatoire dans son capital de pouvoirs adjudicateurs (initiateurs du projet) et d'opérateurs économiques (opérateurs candidats), un instrument juridique de gestion partenariale. Les collectivités territoriales, actionnaires de la SEMOP, conserveront une maîtrise sur la gestion et la qualité du service rendu tout en bénéficiant du savoir-faire technique et des moyens de financement de son actionnaire.

Elle permet, en une seule procédure de publicité et de mise en concurrence, la création d'une nouvelle forme de société et l'attribution simultanée d'un contrat de la commande publique. Dotée d'un actionnariat mixte, la SEMOP revêt la forme de société anonyme et son existence est limitée à la durée prévue pour la réalisation de l'opération pour laquelle elle a été créée.

➤ **Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes**

L'article 16 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a posé trois nouvelles interdictions de soumissionner aux procédures de marchés publics et de contrats de partenariat relatives à l'égalité professionnelle et aux discriminations. Il étend également l'ensemble des interdictions de soumissionner prévues à l'article 8 de l'ordonnance du 6 juin 2005 aux délégations de service public conclues par l'État et ses établissements publics.

La DAJ a participé aux différents travaux préparatoires de cet article : consultation des professionnels, assistance apportée au ministère chargé du droit des femmes devant les assemblées parlementaires dans le cadre des questions posées par les commissions saisies et pour l'examen des amendements déposés, élaboration d'une fiche de présentation du nouveau dispositif et adaptation des formulaires de candidature.

➤ **Loi renforçant la lutte contre la contrefaçon**

Résultant d'une proposition de loi déposée au Sénat par M. Richard Yung, la loi n° 2014-315 du 11 mars 2014 renforçant la lutte contre la contrefaçon modifie le code de la propriété intellectuelle, le code des douanes, le code de la sécurité intérieure ainsi que le code des postes et des communications électroniques, afin de renforcer le régime juridique français de lutte contre la contrefaçon.

La DAJ a apporté son soutien à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) lors de l'examen des amendements à cette proposition de loi et a notamment examiné, pour finalement l'écarter, la faisabilité de la qualification en contrefaçon de toute atteinte à une indication géographique.

➤ **Loi visant à reconquérir l'économie réelle**

La DAJ a participé à l'analyse des dispositions de la proposition de loi visant à reconquérir l'économie réelle. Cette proposition contenait trois volets. Le titre I définissait les obligations pesant sur les dirigeants d'entreprises appartenant à un groupe de plus de 1.000 salariés souhaitant fermer des sites industriels rentables. Le titre II était relatif à des mesures en faveur de la reprise de l'activité par les salariés. Le titre III concernait des mesures en faveur de l'actionnariat de long terme, notamment l'abaissement du seuil de déclenchement obligatoire d'une offre publique d'achat (OPA), la généralisation des droits de vote double et l'association des salariés à la procédure d'OPA.

La loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle ayant fait l'objet d'une saisine devant le Conseil constitutionnel, la DAJ a participé à la rédaction des observations du Gouvernement. Certaines dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel, notamment l'obligation d'accepter une offre de reprise sérieuse en l'absence de motif légitime et la compétence confiée au tribunal de commerce pour apprécier cette obligation.

TEMPS FORT : LA LOI N° 2014-626 DU 18 JUIN 2014 RELATIVE À L'ARTISANAT, AU COMMERCE ET AUX TRES PETITES ENTREPRISES

Le projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE) a été définitivement adopté le 5 juin 2014.

La DAJ a été sollicitée pour examiner, à l'appui de la DGE, certains amendements parlementaires et gouvernementaux, lors de l'examen en première lecture devant l'Assemblée nationale. Elle est tout particulièrement intervenue pour la mise au point des amendements du Gouvernement tendant à améliorer le régime de délivrance des autorisations d'urbanisme commercial. À ce titre, elle a expertisé les modalités et les effets d'une procédure unique de délivrance du permis de construire et des autorisations d'urbanisme commercial. Elle a souligné les risques de multiplication des contentieux et la nécessité de délimiter l'intérêt à agir du requérant qui, s'agissant d'une autorisation unique, ne pourra cependant demander l'annulation du refus d'autorisation qu'en cas de méconnaissance des règles d'urbanisme, le cas échéant, ou du code de commerce quand le refus résulte de l'avis défavorable de la commission nationale d'aménagement commercial : règles d'urbanisme, le cas échéant, ou du code de commerce quand le refus résulte de l'avis défavorable de la commission nationale d'aménagement commercial.

1.2. Contribuer aux chantiers de simplification en faveur des entreprises et des citoyens

➤ La loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises

En 2014, la DAJ s'est vu confier le rôle de pilotage et de coordination des travaux qui ont abouti au vote de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

Cette loi, qui fait suite à la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, doit permettre d'intensifier la démarche de simplification en faveur des entreprises, dans le cadre « du choc de simplification » présenté dans le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

Le texte prévoit des mesures de simplification notamment en matière de droit du travail et de la sécurité sociale (extension du « titre emploi simplifié entreprises » aux entreprises de 9 à 20 salariés, harmonisation des diverses acceptions de la notion de « jour » dans le code du travail) ; de procédures administratives avec le développement de nouvelles formes de rescrit ; dans le domaine de l'urbanisme, du logement et de l'environnement (facilitation de projets de construction ou d'aménagement situés en entrée de ville ou dans des zones à dominante commerciale, autorisation unique pour les installations de production d'énergie renouvelable en mer) ; de droit des sociétés (réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées) ; de réglementation fiscale et comptable, avec la suppression d'un certain nombre d'obligations déclaratives.

La loi organise la fusion d'Ubrance et de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII). Elle habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures de transposition de niveau législatif des nouvelles directives européennes « marchés publics » et à cette occasion, ouvre la voie à une refonte du droit des marchés publics permettant de le simplifier et de mieux y intégrer les objectifs des politiques publiques en matière sociale, environnementale, de promotion de l'innovation et d'accroissement sensible de la part des PME dans la commande publique.

➤ Ordonnance immobilier d'entreprise

La loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises l'a autorisé à légiférer, par ordonnance, sur toute mesure tendant à favoriser la réduction

des délais de réalisation de certains projets d'immobilier d'entreprise grâce à la création d'une procédure intégrée pour la création ou l'extension de locaux d'activités économiques.

L'ordonnance, publiée le 17 juillet 2014 et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2014, vise à réduire les délais d'instruction des grands projets d'immobilier d'entreprise, sans réduire le niveau des exigences de protection de l'environnement ou du patrimoine à prendre en compte pour apprécier leur pertinence. À l'instar de la procédure intégrée pour le logement créée par une ordonnance du 3 octobre 2013, la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise permet, pour les projets d'intérêt économique majeur, de traiter en même temps, plutôt que séquentiellement, différentes étapes nécessaires à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme à modifier ou à adapter en vue d'un projet, avec la réalisation d'une seule évaluation environnementale, d'une seule enquête publique et d'une seule concertation avec les différentes personnes concernées.

La DAJ a été chargée de porter cette ordonnance. En vue de l'élaboration de ce texte, elle a mis en place et piloté un groupe de travail interservices qui s'est réuni à plusieurs reprises. En parallèle, afin de recueillir des données concrètes permettant de confirmer la nécessité de créer une procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise et d'évaluer les impacts de cette procédure, des agents de la DAJ, accompagnés d'un membre du Conseil général économique et financier (CGEFI), se sont déplacés en région pour rencontrer des professionnels de l'immobilier d'entreprise – aménageurs et représentants de l'observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Ile-de-France ainsi que les services déconcentrés qui délivrent les autorisations d'urbanisme (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, directions départementales du travail). La DAJ a également conduit une large concertation des acteurs en ce domaine ainsi qu'une consultation sur internet.

Enfin, en qualité de commissaire du Gouvernement, elle a soumis et défendu le projet de texte devant le Conseil d'État. À la suite de la publication de l'ordonnance au JORF, la DAJ a rédigé le projet de loi de ratification qui a été également soumis au Conseil d'État.

➤ **Mise en œuvre dans le champ des ministères économiques et financiers du principe du « silence vaut accord »**

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

Le nouveau principe du « silence vaut accord » (SVA) est applicable aux demandes adressées par les usagers aux administrations de l'État – y compris les autorités administratives indépendantes (AAI) – et aux établissements publics administratifs de l'État. Son application est fixée, par la loi, au mois de novembre 2015 pour les actes pris par les collectivités territoriales et par les organismes privés chargés de la gestion d'un service public administratif.

Un certain nombre de dérogations à ce nouveau principe résultent soit directement de la loi (objet exclusivement financier de la demande, rapports entre les autorités administratives et leurs agents, etc.), soit restaient à fixer par décret en Conseil d'État et par décret en Conseil d'État et en conseil des ministres, en fonction de l'objet des décisions en cause ou pour des motifs de bonne administration.

Pour se préparer à l'entrée en vigueur du principe, les ministères économiques et financiers ont, au cours de l'année 2014, à l'instar de tous les ministères, réexaminé l'ensemble des procédures de leur ressort. À partir de janvier 2014, la DAJ a coordonné, en lien avec le secrétariat général des ministères économiques et financiers, le travail de recensement par les directions des catégories de demandes qui leur sont adressées. Ce processus d'inventaire a été mené sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement (SGG), puis les demandes de dérogations ont été arbitrées par le cabinet du Premier ministre.

Dans le cadre de ce réexamen exhaustif, près de 750 procédures ont été recensées pour l'ensemble de Bercy. Parmi celles-ci, certaines concernent des demandes en dehors du champ de la loi ou bien

relevant des exceptions s'imposant de droit à l'administration. Environ un quart des demandes ont par ailleurs fait l'objet par voie réglementaire de dérogations sollicitées pour des motifs de bonne administration tenant par exemple à l'exigence de sécurité juridique, aux nécessités d'un contrôle effectif par l'administration, à la protection des finances publiques ou à la protection des droits des tiers.

Au total, quelque 220 procédures sont désormais soumises au principe du SVA, notamment en matière bancaire, fiscale ou douanière, au titre de l'encadrement réglementaire de certaines professions, de la métrologie légale ou de la protection du consommateur.

En relation avec les directions concernées, la DAJ a préparé les projets de décret portant exceptions à l'application du principe du SVA ou à la règle de délai de deux mois pour la naissance d'un accord tacite. Ces projets ont donné lieu à une consultation publique mise en ligne sur le site internet des ministères économiques et financiers, du 5 août au 4 septembre 2014. http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/actualites/synthese-droit-citoyens-relations-administration.pdf. Les outre-mer - Guadeloupe, Martinique, Réunion, Guyane, Mayotte - ont été également consultés au titre des textes spécifiques qui s'y appliquent.

À l'issue de leur examen en section des finances du Conseil d'État, puis en Conseil des ministres du 22 octobre 2014, les trois décrets relatifs aux exceptions au silence valant accord, portés par les ministères économiques et financiers, ont été adoptés le 23 octobre 2014 et publiés au JORF du 1^{er} novembre 2014.

➤ **Trois ordonnances de simplification des relations avec les usagers du 6 novembre 2014**

Prises en application de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, trois ordonnances du 6 novembre 2014 ont été publiées au JORF du 7 novembre 2014.

La DAJ a contribué à la préparation de ces projets de texte et a recueilli, au titre de ses fonctions de coordination juridique au sein des ministères économiques et financiers, les observations des directions de ces ministères, qu'elle a portées à la connaissance du SGG.

L'ordonnance n° 2014-1328, qui modifie l'article 1^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, prévoit que, par dérogation à la règle selon laquelle ne sont pas communicables les documents préparatoires à une décision administrative tant que celle-ci est en cours d'élaboration, « *les avis, prévus par les textes législatifs ou réglementaires, au vu desquels est prise une décision rendue sur une demande tendant à bénéficier d'une décision individuelle créatrice de droits, sont communicables à l'auteur de cette demande dès leur envoi à l'autorité compétente pour statuer sur la demande* ». La communication des avis préalables vise à assurer une plus grande transparence du processus de décision administrative et une réduction du délai de réalisation du projet en cause, en permettant au porteur de projet d'ajuster son dossier au cours de l'instruction.

L'ordonnance n° 2014-1329 précise les modalités des délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial, qui pourront se tenir par visioconférence, conférence téléphonique ou par échange de courriels. Cette possibilité concerne tous les organismes collégiaux à l'exception des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements.

L'ordonnance n° 2014-1330 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique autorise tout usager, dès lors qu'il s'est identifié auprès d'une autorité administrative, à lui adresser par voie électronique une demande, une déclaration, un document ou une information. L'administration peut répondre par voie électronique aux envois qui lui sont adressés par cette voie sauf refus express de l'utilisateur. Ce droit conféré à l'utilisateur a pour corollaire l'obligation pour les administrations de mettre en place des téléservices, pouvant consister en la mise à disposition d'une adresse de messagerie électronique dédiée. Les échanges entre l'administration et le public devant se faire en recommandé pourront être réalisés par un procédé électronique ou un téléservice garantissant l'identité de l'expéditeur et permettant de prouver la réception.

➤ Participation à la mise en œuvre des décisions de modernisation de l'action publique

Au nombre des démarches de simplification de la vie des entreprises, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) a adopté le 17 juillet 2013 un ensemble de décisions concernant la commande publique.

Les services de l'État en région Midi-Pyrénées ont été chargés d'engager une expérimentation de mesures destinées à simplifier et faciliter l'accès des PME aux marchés publics de l'État. Le préfet de région a décliné les mesures mises en œuvre dans le cadre de cette expérimentation dans un arrêté du 31 janvier 2014 et diffusé un guide de l'expérimentation qui énonce les bonnes pratiques destinées à faciliter l'accès des PME aux marchés publics tout en respectant les principes de la commande publique de l'État, dont celui de l'égalité de traitement des candidats.

La DAJ a assisté le Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) Région Midi-Pyrénées dans le cadre de ces travaux et a participé, le 22 mai 2014, à un dialogue en ligne à destination des acheteurs publics de l'État situés en région Midi-Pyrénées.

Elle a également animé tout au long de l'année 2014 un comité de pilotage pour la mise en œuvre d'une autre des mesures arrêtées par le CIMAP, à savoir une diffusion renforcée à l'intention des acheteurs des bonnes pratiques de simplification. Dans ce cadre, un fascicule de bonnes pratiques a été élaboré, selon une méthode collaborative. Articulé autour de dix conseils portant un ensemble de messages très opérationnels à l'attention des acheteurs publics, ce fascicule vise ainsi à favoriser un plus grand accès à la commande publique des opérateurs économiques, notamment des PME, sans pour autant nuire à la sécurité juridique des procédures. Il sera publié en 2015 sous un format dématérialisé, facile d'accès et convivial.

En outre, la DAJ a assisté le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) dans le cadre de la mise en place du dispositif « Marché Public Simplifié », service expérimental permettant aux entreprises de répondre à un marché public avec leur seul numéro SIRET, de bénéficier d'une reprise de leurs données d'identité et de collecter auprès des administrations de référence les attestations et certificats.

➤ Mutualisation des fonctions supports au sein des ministères économiques et financiers : mise en œuvre de la mesure tendant à « confier à la direction des affaires juridiques le monopole de la passation des marchés de prestation juridique »

Inspirée sur ce point par le rapport de l'IGF sur la mutualisation des fonctions support, l'instruction ministérielle du 29 octobre 2013 relative la mutualisation des fonctions supports confiée à la DAJ le monopole de la passation des marchés de prestations juridiques.

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

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

L'année 2015 devrait être consacrée au lancement du projet, impliquant la définition des besoins et l'élaboration d'un schéma contractuel susceptible de déboucher sur une procédure de mise en concurrence d'ici le premier janvier 2016.

➤ **Mutualisation de la fonction juridique au sein des ministères économiques et financiers**

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

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

En revanche, il est possible de gagner en efficacité par une coordination accrue de la fonction juridique entre directions et services, notamment par la mise en place d'outils de travail collaboratifs entre services juridiques, à la faveur en particulier de l'évolution des systèmes d'information. Des voies de progrès sont ainsi possibles, telles l'élaboration d'un tableau mutualisé de suivi des contentieux signalés, la mise au point d'une cartographie du traitement des recours pré-contentieux et contentieux, et des actions de formations et de sensibilisation partagées. Ce chantier de mutualisation doit se déployer en 2015 avec les directions concernées.

TEMPS FORT : DIALOGUE EN LIGNE AVEC LES ACHETEURS DE MIDI-PYRENEES

La sous-directrice du droit de la commande publique et le bureau du conseil acheteur (1B) ont participé, le 22 mai 2014, à un « chat » à destination des acheteurs publics de l'État situés en région Midi-Pyrénées.

Les échanges, qui se sont déroulés pendant une heure ont porté sur des questions récurrentes relatives à la sous-traitance, la résiliation des marchés, les offres anormalement basses. Ils ont permis de nouer un dialogue direct avec les acheteurs et d'appréhender ainsi, de manière concrète, les difficultés rencontrées afin d'y apporter des solutions opérationnelles et juridiquement sûres.

Cette expérience de communication directe avec les acheteurs locaux vient en contrepoint de l'appui traditionnellement apporté par la direction des affaires juridiques à la cellule d'information juridique des acheteurs publics implantée à Lyon, qui leur prodigue quotidiennement assistance.

1.3. Adapter la réglementation de la commande publique et défendre les intérêts français dans les négociations à Bruxelles

➤ **Chantier de transposition des directives « marchés publics » et « concessions »**

Au terme de deux années de négociations auxquelles la DAJ a participé aux côtés de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, trois nouvelles directives visant à moderniser le droit européen de la commande publique ont été publiées le 28 mars 2014 au Journal officiel de l'Union européenne :

- la [directive 2014/23/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession ;
- la [directive 2014/24/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE ;
- la [directive 2014/25/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.

La DAJ est chargée de la transposition de ces textes avant le 18 avril 2016. Les orientations que le Gouvernement souhaite imprimer à ces travaux ont été présentées par le Ministre de l'économie et

des finances lors du colloque du 12 mars 2014 (voir point fort ci-après). L'exercice de transposition doit poursuivre un objectif de simplification, particulièrement en faveur des entreprises, et permettre une meilleure utilisation stratégique des marchés publics au service de l'économie, d'enjeux sociaux et environnementaux ou encore de l'innovation.

Ce chantier est également l'occasion de revisiter le droit de la commande publique dans une logique d'unification et de rationalisation. À cette fin, le Gouvernement a sollicité du Parlement l'autorisation de procéder par voie d'ordonnances, d'une part, dans le cadre du projet de loi de simplification de la vie des entreprises pour les marchés publics et, d'autre part, dans le cadre du projet de loi pour la croissance et l'activité pour les contrats de concession.

Ces ordonnances, qui seront complétées par des décrets d'application, rassembleront, dans deux corpus juridiques, l'ensemble des règles applicables aux contrats qui sont des marchés publics ou des concessions au sens du droit de l'Union européenne. Cette première étape dans le processus d'élaboration d'un code de la commande publique mettra fin à l'insécurité juridique liée à la multiplication des catégories contractuelles et de leur régime juridique.

➤ **Décret portant mesures de simplification applicables aux marchés publics**

Ainsi que le Gouvernement en avait pris l'engagement avant même l'issue des travaux de l'Union européenne, certaines dispositions des nouvelles directives sur les marchés publics favorables aux PME et à l'innovation ont été transposées de façon accélérée en 2014.

À cet effet, la DAJ a porté, en concertation avec toutes les parties prenantes, le décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014 portant mesures de simplification applicables aux marchés publics, publié au JORF du 28 septembre. Ce texte modifie le code des marchés publics et les décrets d'application de l'ordonnance du 6 juin 2005 pour y intégrer :

- la limitation des exigences des acheteurs publics quant à la capacité financière des entreprises candidates ;
- l'allègement des dossiers de candidature par le recours aux bases de données et aux espaces de stockage numérique ;
- la procédure du partenariat d'innovation.

➤ **Directive factures électroniques**

La DAJ a, en qualité d'expert, participé à la négociation de la [directive 2014/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics](#) publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 6 mai 2014. Cette directive s'appliquera aux factures électroniques émises dans le cadre de l'exécution des marchés passés conformément aux deux directives [2014/24/UE](#) (« directive classique ») et [2014/25/UE](#) (« directive secteurs spéciaux ») ainsi qu'à la directive [2009/81/CE](#) (« directive Défense – sécurité »), sans oublier la [directive 2014/23/UE](#) sur l'attribution de contrats de concession.

Le texte prévoit l'élaboration d'une norme européenne de facturation électronique, destinée à améliorer l'interopérabilité entre les différents systèmes de facturation électronique, pour la plupart nationaux. Les objectifs sont multiples : éliminer l'insécurité juridique, la complexité excessive et les coûts de fonctionnement supplémentaires qu'entraîne, pour les agents économiques, l'utilisation de factures électroniques différentes d'un État membre à l'autre. À terme, les acheteurs publics devront être prêts à recevoir et à traiter les factures électroniques conformes à la future norme européenne, dont l'élaboration sera confiée au Comité européen de normalisation (CEN).

Les États membres ont jusqu'au 27 novembre 2018 pour transposer ces dispositions dans leurs droits nationaux, un délai supplémentaire étant octroyé pour les dispositions faisant référence à la prochaine norme européenne dans l'attente de sa publication.

Les acheteurs publics auront toujours la possibilité d'accepter des factures électroniques conformes à d'autres normes que la norme européenne ainsi que, sauf disposition contraire du droit interne, des

factures sur support papier. Mais ils ne pourront pas refuser de recevoir des factures électroniques conformes à la norme européenne commune.

➤ **Ordonnance relative au développement de la facturation électronique**

Inscrite dès 2013 dans le programme gouvernemental de simplification en faveur des entreprises en anticipation de la réforme européenne, l'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique prévoit la généralisation des factures sous forme électronique dans les relations entre les personnes publiques (État, collectivités territoriales et établissements publics) et leurs fournisseurs.

Porté par la DAJ en appui à l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) et la direction générale des finances publiques (DGFIP), ce texte de simplification permettra de réaliser des économies et des gains de productivité représentant plus de 710 millions d'euros par an, dont 335 millions d'euros pour les entreprises. Il participera en outre à la dématérialisation du processus de la dépense publique, permettant d'accélérer le règlement des fournisseurs de l'administration. Enfin, en évitant à terme l'envoi de 95 millions de factures papier par an, il contribuera à la préservation de l'environnement.

L'obligation pour les fournisseurs de transmettre leurs factures par voie dématérialisée entrera progressivement en vigueur entre le 1^{er} janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2020 selon un calendrier tenant compte de la taille des entreprises concernées. Les personnes publiques devront donc être en mesure de recevoir les factures électroniques dès le 1^{er} janvier 2017.

L'État mettra à la disposition de l'ensemble des acteurs concernés une solution technique mutualisée, s'appuyant sur celle dont il dispose actuellement, qui permettra aux entreprises de déposer l'ensemble de leurs factures sur un portail électronique unique.

➤ **Décret portant transposition diligente de la directive « Concessions »**

Afin de faciliter le plan de relance autoroutier, le Gouvernement a décidé de transposer, de façon accélérée, le b) du paragraphe 1 de l'article 43 de la directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession qui autorise la modification des contrats en cours d'exécution.

À cette fin, la DAJ a porté le décret n° 2014-1341 du 6 novembre 2014 qui insère un nouvel article 13-1 dans le décret du 26 avril 2010 relatif aux contrats de concession de travaux publics permettant l'État et à certains de ses établissements publics de confier à un concessionnaire de nouveaux travaux ou services supplémentaires, devenus nécessaires à la bonne exécution du contrat. Chaque modification ne peut excéder 50 % du montant du contrat initial et doit faire l'objet d'un avis spécifique publié au Journal officiel de l'Union européenne.

Ces dispositions, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015, s'appliquent aux concessions de travaux publics en cours et conclues à compter de cette date. L'article 13 du décret du 26 avril 2010 demeure applicable aux avenants portant sur des travaux complémentaires devenus nécessaires en raison d'une circonstance imprévue.

➤ **Cahier des clauses administratives générales (CCAG) Travaux**

Un arrêté du 3 mars 2014 a modifié l'arrêté du 8 septembre 2009 portant approbation du CCAG applicables aux marchés publics de travaux.

La modification du CCAG Travaux était une composante importante de la mesure n° 7 du Plan d'investissement pour le logement, « *Faciliter la gestion de la trésorerie des entreprises du bâtiment par une adaptation de la législation* », décidée par le Président de la République le 21 mars 2013.

Les nouvelles dispositions s'appliquent aux marchés dont la consultation est lancée après le 1^{er} avril 2014. Le délai de paiement réglementaire court, pour les marchés publics de travaux, à compter de la

réception par le pouvoir adjudicateur du décompte général et définitif (DGD) signé par l'entreprise¹. Or, des délais « cachés » ou « techniques » se situent en amont de ce délai, qui peuvent retarder en pratique le paiement réel de l'entreprise. En effet, à l'issue des opérations de réception des travaux, le CCAG organise une procédure faisant intervenir l'entreprise, le maître d'œuvre et le maître d'ouvrage, laquelle permet de vérifier le contenu de la demande de paiement du solde (le projet de décompte final) par rapport aux prestations effectuées et aux sommes déjà versées.

Les modifications apportées ont pour objet de réduire les délais maximum d'établissement, de transmission et de vérification du décompte général, donc de réduire le délai administratif de traitement du dossier et de production du DGD. Le nouveau texte se caractérise principalement par une nouvelle rédaction des articles 13.3 et 13.4.

Il prévoit la possibilité, en l'absence d'un décompte général établi par le pouvoir adjudicateur dans les délais contractuels, d'établir un DGD tacite, sur la base de la demande présentée par l'entreprise. Une procédure d'alerte auprès du maître d'ouvrage, déclenchée par le titulaire, laisse au maître d'ouvrage un délai de 10 jours pour transmettre un décompte avant le déclenchement de la procédure tacite. Le pouvoir adjudicateur a toujours la possibilité de ne régler, au stade du DGD, que les sommes qu'il admet, le règlement final des désaccords étant traité par les stipulations du CCAG relatives aux litiges (article 50)².

TEMPS FORT : COLLOQUE « MARCHES PUBLICS » DU 12 MARS 2014

Le 12 mars 2014, la DAJ a organisé, sous le haut patronage du Ministre de l'économie et des finances, un colloque consacré à la transposition des nouvelles directives européennes sur la commande publique (marchés publics et concessions).

Devant plus de 300 professionnels (acheteurs, élus, universitaires et praticiens du droit), Joaquim NUNES de ALMEIDA, directeur « marchés publics » de la Commission européenne, Jean MAÏA, directeur des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, Alexandre ADAM, conseiller à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, Thierry MANDON, député de l'Essonne et président du conseil de la simplification, Alain LAMBERT, président du conseil général de l'Orne et président de la commission consultative d'évaluation des normes, Hubert du MESNIL, président de l'institut de la gestion déléguée, Laurent RICHER, professeur à l'université Paris I et Daniel LABETOULLE, président de section honoraire au Conseil d'État et vice-président de la commission supérieure de codification, ont présenté le contenu des directives et débattu de la meilleure architecture possible de transposition.

En clôture de ce colloque, Pierre MOSCOVICI, Ministre de l'économie et des finances, a donné le coup d'envoi de la transposition et fixé les grands axes de la réforme du droit de la commande publique avec pour objectif la simplification du droit et l'optimisation de l'impact économique, social et environnemental de l'achat public.

¹ Le délai réglementaire est défini par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiements dans les contrats de la commande publique : 30 jours pour l'État et ses établissements publics autres que les EPIC ainsi que pour les collectivités territoriales et les établissements publics locaux ; 50 jours pour les établissements publics de santé.

² Pour des raisons de cohérence des délais laissés au titulaire pour accepter le décompte général, le délai de recours prévu à l'article 50 est ramené à 30 jours.

2. Garantir une expertise opérationnelle

2.1. L'expertise en droit privé

➤ Le secret des affaires

Dans le prolongement de ses travaux antérieurs, relatifs notamment à l'étude de la compatibilité entre le droit en vigueur, le projet de texte de la délégation interministérielle à l'intelligence économique (D2IE) et la proposition de directive européenne du 28 novembre 2013 relative à « la protection des savoir-faire et des informations non divulgués (secret d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites », la DAJ a, en 2014, participé au groupe de travail souhaité par le Gouvernement aux fins d'assister M. Jean-Jacques Urvoas, Président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, dans la préparation d'une proposition de loi relative à la protection du secret des affaires. Les travaux de ce groupe de travail constitué des représentants des différentes administrations centrales concernées du ministère de la justice (Direction des affaires civiles et du Sceau (DACCS) et Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)), des ministères économiques et financiers (DAJ, Direction générale du Trésor et Direction générale du commerce, de l'industrie et des services (DGCIS)), de la D2IE, et de professionnels et universitaires ont abouti, le 16 juillet 2014, au dépôt d'une proposition de loi relative à la protection du secret des affaires.

Celle-ci vise principalement à instaurer au sein du livre premier du code de commerce, une définition générale du secret des affaires - inexistante à ce jour - commune au droit civil et au droit pénal, fondée sur des critères objectifs et cumulatifs, en cohérence avec l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle (ADPIC), le projet de directive et la jurisprudence européenne, tels que le caractère secret de l'information que l'on souhaite protéger et sa valeur économique.

Afin d'assurer la protection juridique de ce secret, la proposition de loi comporte des dispositions pénales, commerciales et de procédure civile. Après avoir posé comme principe général l'interdiction de violer le secret des affaires et qualifié de faute au sens de la responsabilité civile l'atteinte à ce secret, les dispositions proposées définissent les mesures provisoires (avant un jugement au fond) ou conservatoires permettant de réagir immédiatement à une violation ou un risque de violation, répondant aux impératifs de la vie économique et à la fragilité d'un secret des affaires qui nécessitent une action rapide pour le préserver ou limiter l'atteinte dont il fait l'objet. Prolongement pénal de ces principes et de la définition générale posée, la proposition de loi crée un nouveau délit de violation du secret des affaires assorti d'un quantum de peine d'emprisonnement et d'amende dissuasif, ainsi que d'une circonstance aggravante lorsque l'infraction est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou aux intérêts économiques essentiels de la France et des peines complémentaires adaptées aux exigences de la vie économique.

Elle prévoit que le secret des affaires n'est pas opposable, dans les cas prévus par la loi, ni à toute personne dénonçant une infraction, telles que les journalistes ou les lanceurs d'alerte ni aux autorités juridictionnelles et administratives françaises et étrangères.

En outre, la proposition de loi introduit la notion de « secret des affaires » dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, la plaçant à un niveau équivalent à celle déjà présente de « secret professionnel ».

➤ Décret fonds de dotation – comité de suivi des fonds de dotation

Le comité de suivi des fonds de dotation, présidé par le directeur des affaires juridiques et composé d'une quinzaine de personnalités qualifiées du monde du mécénat, a pour mission de suivre le développement des 1.900 fonds de dotation et d'évaluer la réglementation en la matière.

Ce comité, qui reprend les attributions du comité stratégique des fonds de dotation, s'est réuni pour la première fois le 14 octobre 2014 afin d'améliorer le clausier des fonds de dotation qu'il avait précédemment e a été instauré par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Au cours des débats, le comité a recherché un équilibre entre l'objectif d'écartier la création de fonds « *coquilles vides* » et celui de ne pas empêcher la création de fonds de dotation de proximité.

Le projet de décret en Conseil d'État prévoyait que le montant minimum de la dotation initiale, dont la loi indique qu'elle ne pourra pas être supérieure à 30.000 euros, sera de 15.000 euros. À l'issue d'une phase de consultation publique, le décret n° 2015-49 du 22 janvier 2015 relatif aux fonds de dotation a été publié au JORF du 24 janvier 2015.

TEMPS FORT : LES RENCONTRES DE L'AGENT JUDICIAIRE DE L'ETAT (AJE) AVEC LES CORRESPONDANTS MINISTERIELS ET LES AVOCATS DE L'AJE

Le directeur des affaires juridiques a convié les 90 agents de la DAJ traitant des dossiers contentieux de l'AJE, les 44 correspondants ministériels et les 186 avocats de l'AJE à une réunion d'échange intitulée « les rencontres de l'Agent judiciaire de l'État », qui s'est tenue le 11 juin 2014 au centre Pierre Mendès-France de Bercy. Près de 200 personnes étaient présentes à cette manifestation.

L'intérêt de cette manifestation était en particulier, à l'issue de la passation du nouveau marché des avocats de l'AJE, applicable à partir du 1^{er} janvier 2014, d'accueillir les conseils de l'État, dont un tiers environ sont nouvellement prestataires de la DAJ. La rencontre s'est articulée autour de la présentation de trois axes :

- des prérogatives et des devoirs particuliers. Ont été abordés les thèmes de la prescription quadriennale, du déclinatoire de compétence, de l'absence de voies d'exécution contre l'État, des valeurs de la DAJ, des lignes directrices de l'AJE et de la certification à la norme ISO 9001, précision étant faite qu'en 2015, l'AJE se soumettra à un audit de renouvellement de cette certification.
- une politique transactionnelle active. Après une brève présentation de l'état des textes, de la jurisprudence et de la circulaire du 6 avril 2011, la transaction a été évoquée en matière d'indemnisation de la détention provisoire et de dysfonctionnement du service public de la justice.
- la relation de l'AJE avec ses avocats. Cet item a été l'occasion de présenter le site extranet de l'AJE, le recouvrement des créances de l'État et le guide des bonnes pratiques en matière de factures.

Ces différents thèmes ont été présentés par les agents de la 2^e sous-direction, du département des ressources et par deux avocats de l'AJE. Sur chacun d'entre eux, a eu lieu un débat riche et fructueux avec la salle.

2.2. L'expertise en droit public

➤ Les bornes de recharge pour les véhicules électriques

Dans le cadre de la mise en place de l'un des 34 plans industriels, la DAJ a été associée par la DGE aux travaux préparatoires – analyse, conseil juridique, réponse aux amendements parlementaires - de la loi n° 2014-877 du 4 août 2014 facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public. Cette loi permet d'exonérer du paiement d'une redevance d'occupation du domaine public l'opérateur (l'État ou une société privée) qui plantera des bornes de recharges électriques dans le cadre d'un projet de dimension nationale.

En étroite collaboration avec la DGE, la DAJ a également rédigé le décret n° 2014-1313 du 31 octobre 2014 pris pour l'application de cette loi. Ce texte précise les conditions dans lesquelles les projets d'implantation d'infrastructures de recharge pour les véhicules électriques et hybrides sur le domaine public peuvent être regardés comme revêtant une dimension nationale au sens de la loi du 4 août 2014, ainsi que les modalités de présentation des demandes.

Si le projet est reconnu d'intérêt national, l'opérateur porteur du projet est exonéré du paiement de la redevance d'occupation du domaine public afférente à ce projet, sous réserve de l'acceptation de celui-ci par les collectivités territoriales concernées.

➤ **Fusion d'Ubifrance et de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII)**

Lors du Conseil stratégique de l'attractivité du 14 février 2014, le Président de la République s'est prononcé en faveur de la création d'une agence unique regroupant, en un seul et même établissement public, l'AFII et Ubifrance.

Le nouvel opérateur aura pour mission de renforcer l'internationalisation de l'économie française s'agissant tant des exportations que de l'attractivité du territoire pour les investisseurs internationaux. La loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives marque la première étape de ce rapprochement, son article 46 autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la fusion de ces deux agences en un établissement public unique de l'État.

Afin de permettre la création et le fonctionnement du nouvel opérateur au 1^{er} janvier 2015, dénommé Business France, la DAJ a participé, tout au long de l'année 2014, aux groupes de travail et apporté son expertise et son concours pour la rédaction tant de l'ordonnance que du décret statutaire.

➤ **Projet de décret « Agence française d'expertise technique internationale » (AFETI)**

La loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, modifiant la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État crée, sous forme d'EPIC, l'AFETI placée sous la double tutelle du ministère de l'économie et du ministère des affaires étrangères. L'agence fusionne, à compter du 1^{er} janvier 2015, six organismes de statut différent : EPIC, groupements d'intérêt public (GIP) et association.

Si la loi pose le principe de la substitution de l'AFETI dans les droits et obligations des organismes fusionnés, l'expertise de la DAJ a été sollicitée sur des questions relatives à la mise en œuvre et aux conséquences de la fusion, notamment en termes de personnel, relevant, selon le cas, d'un régime de droit public ou de droit privé, et de continuité des relations de travail.

➤ **Groupe de travail du Conseil d'État relatif aux commissaires du Gouvernement dans les entreprises publiques**

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

TEMPS FORT : LE PROJET DE LOI CROISSANCE ET ACTIVITE

L'IGF a procédé à l'analyse économique du fonctionnement de 37 professions et activités réglementées en vue de leur éventuelle ouverture à la concurrence afin de favoriser la croissance et la création d'emplois. Son rapport, rendu public, propose des pistes de réforme favorisant l'amélioration des droits des consommateurs, l'augmentation de la concurrence sur certains marchés, une orientation vers les coûts des tarifs réglementés et la liberté d'entreprendre, de s'installer ou d'investir pour les professionnels.

Prenant appui sur ce rapport, un projet de loi pour la croissance et l'activité a été présenté par le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique et déposé, le 11 décembre 2014, sur le bureau de l'Assemblée nationale. Au cours du travail d'élaboration du texte, la DAJ a apporté son expertise et son analyse sur de nombreuses mesures, dont celles portant sur la modernisation des professions réglementées du droit en ce qui concerne le développement de l'interprofessionnalité, la liberté d'installation, l'orientation des tarifs vers les coûts réels ou encore l'ouverture de l'accès au capital des structures d'exercice.

Elle est intervenue sur le dossier du travail le dimanche et en soirée, sur l'offre de services de transport par autocar et sur les tarifs des concessions autoroutières.

Elle a également examiné la question des investissements réalisés pour établir la base de données recensant les informations du registre du commerce et des sociétés qu'il devrait délivrer gratuitement à l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI).

Enfin, le projet intègre une disposition qui figurait initialement dans le projet d'ordonnance relative à la réforme des procédures collectives : cette disposition permet d'évincer les actionnaires qui refusent de modifier le capital d'une entreprise placée en redressement judiciaire alors que cette modification a été arrêtée par le plan de redressement. Conformément aux préconisations du Conseil d'État à l'occasion de l'examen de la première version du texte, la DAJ a contribué au renforcement des garanties constitutionnelles qui doivent entourer cette mesure.

Enfin, c'est dans ce texte que figure le projet d'article d'habilitation à transposer par voie d'ordonnance la directive 2014/23/UE sur les contrats de concession (cf. point 1.3.).

2.3. L'expertise en droit de l'Union européenne et en droit international

➤ **Législation sur les délits financiers et lutte contre la corruption dans les transactions internationales**

Lors de la rédaction du rapport de suivi d'évaluation du Groupe sur la lutte contre la corruption dans les transactions internationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui contrôle l'application par les États signataires de la convention du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers auquel la France appartient, la DAJ a été amenée, aux côtés de la DG Trésor, à procéder à un état des lieux de l'arsenal normatif et répressif français en matière de lutte contre la corruption.

Expertisant la possibilité de créer une nouvelle incrimination concernant les faits de trafic d'influence commis par un agent public d'un État étranger, la DAJ a constaté qu'il n'existe pas d'obstacle juridique insurmontable à cette création mais que certains comportements répréhensibles peuvent être incriminés au travers du délit de corruption d'un agent public étranger prévu à l'article 435- 1 du code pénal -étant rappelé que la procédure de reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) prévue à la section VII du code de procédure pénale, applicable en la matière, peut constituer un outil efficace de lutte contre les délits liés à la probité, dans la mesure où le préalable requis de reconnaissance des faits garantit la condamnation des auteurs de l'infraction, évitant le cas échéant l'exposé en audience publique, pour les sociétés concernées, de pratiques critiquables de nature à porter une atteinte accrue à leur réputation, avec les conséquences économiques qui s'y attachent.

➤ **Électro-intensifs**

La DAJ a participé à l'élaboration d'un dispositif visant à faciliter l'accès des entreprises électro-intensives à l'électricité d'origine hydraulique dont le coût de production est l'un des moins élevés. Ce dispositif a pour objectif principal de préserver la compétitivité des secteurs industriels grands consommateurs d'électricité (« hyper électro-intensifs ») exposés à la concurrence internationale.

Deux mécanismes étaient envisageables : soit l'obligation pour les concessionnaires d'ouvrages produisant « au fil de l'eau » de céder une part de leur production, fixée par l'État, à bas coût, aux sites éligibles contre une exonération de redevance sur les volumes vendus ; soit une incitation à ce qu'ils vendent à bas coût en contrepartie d'une exonération partielle de redevance dans la limite d'un volume cédé ou d'un plafond d'exonération.

Si le premier mécanisme risquait de porter une atteinte excessive aux droits et libertés des concessionnaires (en particulier si la part de la production à céder est importante), il pourrait être démontré que le second mécanisme est proportionné aux objectifs poursuivis en cas de contentieux porté par un concessionnaire devant le juge administratif sur le fondement de la responsabilité du fait des lois et/ou de la théorie de l'imprévision. Les risques que l'État soit condamné au paiement d'une indemnité dans le cas de la mise en place du second mécanisme semblent limités.

➤ **Aides d'État**

Représentant près de 60 % des consultations en droit de l'Union européenne incombant à la direction, les questions relatives aux aides d'État sont l'occasion de rappeler l'importance que revêt le respect des règles procédurales en la matière. Tout projet comportant un financement public des entreprises doit, en principe, être notifié à la Commission européenne avant sa mise en œuvre, sous peine de faire encourir à ces entreprises un risque de remboursement des aides (cf. Vade-mecum des aides d'État, dont une nouvelle édition a été publiée en 2014 par la DAJ). Il importe donc d'identifier, le plus en amont possible, le caractère d'aide d'État du financement en cause, la question de l'applicabilité de l'obligation de notification, et, à défaut, le fondement de compatibilité qui sera défendu devant la Commission dans le cadre de la notification.

Outre ses analyses sur les aspects financiers de dispositifs divers (financement du logement social, filière des plasmas thérapeutiques et restauration universitaire, par exemple), la DAJ a contribué à l'élaboration de la position française devant la Commission européenne dans les dossiers relatifs aux projets de garantie financière en faveur du Commissariat à l'énergie atomique et de captation de la rente hydraulique en faveur des entreprises électro-intensives.

Elle a également participé à la défense de l'État dans plusieurs précontentieux européens : garantie de l'État à la Caisse centrale de réassurance au titre des catastrophes naturelles, plafonnement, pour les entreprises électro-intensives, de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) et dispositifs de soutien du Fonds de développement économique et social. Devant le juge national, la direction a défendu la position de l'État dans les contentieux Vent de colère et Praxair relatifs au soutien apporté à la production d'électricité renouvelable.

➤ **Négociation d'accords de libre-échange entre l'Union européenne et les pays tiers**

Depuis 2009, l'Union européenne (UE) dispose d'une compétence en matière d'investissements. Les institutions européennes ont souhaité négocier des accords avec des pays développés. Sollicitée par la DG Trésor, la DAJ a expertisé à plusieurs reprises la répartition des compétences entre les États membres, d'une part, et l'Union européenne, d'autre part, cette répartition s'appréciant au regard du contenu des projets d'accord (clauses relatives à la protection des investissements directs étrangers et des investissements autres que directs ainsi qu'au recours à l'arbitrage comme voie de règlement des différends, aux transports).

La DAJ a en particulier travaillé sur les négociations en cours du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (connu sous son acronyme anglais « TTIP »), sur les accords de libre-échange UE-Canada et UE-Singapour et sur la convention d'application du règlement « transparence » de la Commission des Nations unies pour le droit commercial international

(CNUDCI) aux procédures arbitrales de règlement des différends entre États et investisseurs, prévues dans les accords de protection et d'encouragement des investissements.

➤ « Fonds vautours » argentins, *amicus curiae*

Le fonds d'investissement NML a assigné la République d'Argentine devant les juridictions fédérales américaines en paiement des titres de dettes non restructurés émis par cet État. Il soutient que le refus, par les autorités argentines, de payer les créanciers qui ont refusé d'échanger leurs titres dans le cadre d'une restructuration de la dette de cet État, alors que l'Argentine paye les créanciers qui ont accepté la restructuration viole la clause dite de pari passu stipulée dans les obligations et sollicite, dès lors, le prononcé d'une mesure enjoignant l'Argentine de payer les créanciers non restructurés, à la valeur de leurs titres, à chaque fois qu'elle paye ses créanciers restructurés.

Ce litige soulève des questions majeures. Condamner un État à payer des créanciers qui ont refusé de participer à une restructuration parce qu'il paye les obligations restructurées pourrait fragiliser l'ensemble des processus de restructuration des dettes souveraines et nuire, par conséquent, au bon fonctionnement du système financier international.

Pour sensibiliser la Cour Suprême aux enjeux systémiques de l'affaire et dans la continuité d'une précédente intervention en 2013, la France est intervenue en *amicus curiae*, à la suite de la décision rendue par les juges de la Cour fédérale d'appel du second circuit le 18 novembre 2013.

Si la requête de l'Argentine a été rejetée par la Cour Suprême le 16 juin 2014, rendant définitive la décision rendue par la Cour d'appel et mettant un terme à un litige particulièrement long et complexe, les arguments soulevés par la France ont reçu un accueil favorable sur la place financière internationale. C'est la 5^{ème} fois que la France intervient en *amicus curiae* et la 4^{ème} fois en quatre ans que la DAJ initie et coordonne la production des écritures françaises dans le cadre de ces procédures.

TEMPS FORT : JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE (CJUE) SUR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX (EPIC)

Le 26 janvier 2010, la Commission européenne a adopté une décision par laquelle elle a décidé que, en raison de son statut d'EPIC, la Poste bénéficiait d'une garantie illimitée constitutive d'une aide d'État incompatible avec le marché intérieur. La Poste ayant été transformée en société anonyme, la Commission a toutefois considéré que cette mesure avait eu pour effet de supprimer l'aide.

Les autorités françaises ont formé un recours en annulation contre cette décision devant le Tribunal de l'Union européenne. Par un arrêt du 20 septembre 2012 (aff. T-154/10), le Tribunal a validé l'ensemble de l'analyse de la Commission européenne et rejeté le recours. Un pourvoi a été exercé auprès de la Cour de justice qui a rendu son arrêt le 3 avril 2014.

La CJUE a accueilli certains des arguments du Gouvernement français – notamment concernant l'examen des effets des aides existantes – tout en considérant que l'arrêt du Tribunal demeurait valide sur le fond. Il en résulte qu'elle a confirmé le rejet du recours par le Tribunal et, en conséquence, la décision de la Commission européenne.

Cette confirmation n'a pas d'impact sur la Poste, du fait du changement de statut de cette dernière avant l'intervention de cet arrêt. En revanche, d'autres EPIC pourraient être concernés. En particulier, la Commission a déjà adopté une décision concernant l'Institut Français du Pétrole, par laquelle elle conclut que celui-ci bénéficie, en raison de son statut, d'une aide d'État compatible avec le marché intérieur. Le recours des autorités françaises devant le Tribunal est pendant.

La DAJ a donc mené une réflexion sur les conséquences de l'arrêt pour l'ensemble des EPIC et apporte son expertise en matière d'aides d'État pour les EPIC relevant la sphère de compétence des ministères économiques et financiers.

2.4. L'expertise en droit financier, en droit industriel et en droit de la propriété intellectuelle

➤ Ordonnance financement participatif

L'Autorité des marchés financiers (AMF) et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) définissent le « crowdfunding », ou financement participatif, comme « *un mécanisme qui permet de récolter des fonds auprès d'un large public, en vue de financer des projets créatifs ou entrepreneuriaux* ». Des établissements publics intervenant dans le domaine de la culture ont recours à ce type de financement afin de procéder à des opérations de restauration d'œuvres d'art. Face à l'intérêt porté par ces établissements publics, la DAJ a été interrogée sur la qualification des sommes récoltées en recettes publiques. Elle a répondu par la négative au regard de la jurisprudence dite Société Prest'Action du Conseil d'État, les sommes récoltées par les plateformes, dont l'activité suscite les contributions, ne sont ni antérieures, ni extérieures au contrat. Il est en outre impossible, en dehors des stipulations du contrat, de distinguer a priori dans la somme perçue le prix de l'activité de l'opérateur privé et la part devant revenir à la personne publique. C'est du contrat que naît la « recette publique » qui sera perçue par la personne publique. Les sommes récoltées étant des recettes commerciales, elles ne sont donc pas soumises au principe de l'exclusivité du comptable public et ne recevront la qualification de recettes publiques que lorsqu'elles seront reversées à la personne publique en vertu des stipulations contractuelles.

➤ Emprunts structurés des collectivités locales

La DAJ a assisté le service à compétence nationale assurant la gestion du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts structurés dans l'élaboration des textes nécessaires au fonctionnement du dispositif prévu à l'article 92 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Ce service dénommé « Service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque » a été créé par le décret n° 2014-810 du 16 juillet 2014. La DAJ lui a notamment apporté son expertise quant à l'instruction des demandes et aux versements des aides et, à cette fin, a précisé les conditions et préalables requis à la mise en œuvre de la « doctrine d'emploi » du fonds élaborée par le service.

➤ Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière

Pour assurer le respect des échéances de transposition leur incombant, les ministères économiques et financiers ont été conduits à élaborer un texte législatif spécifique, suivant l'exemple du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) que le Ministre de l'économie avait présenté au Parlement dès l'été 2012 et qui avait permis au ministère de résorber au printemps 2013 l'ensemble de ses retards de transposition.

La loi DDADUE adoptée le 30 décembre 2014 permet ainsi la transposition de directives et l'adaptation du droit national dans trois domaines principaux : (i) l'achèvement de l'Union bancaire et financière, avec l'adoption en droit interne de dispositions à caractère financier contribuant à la consolidation du marché intérieur et du système financier européen, découlant de la directive relative à la résolution bancaire (BRRD), de la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts, du règlement relatif au mécanisme de résolution unique (MRU) qui parachève l'édifice de l'Union bancaire, et de la directive Solvabilité II qui constitue une refonte globale du régime prudentiel encadrant l'exercice des activités d'assurance et de réassurance en Europe ; (ii) la transparence financière des entreprises et le renforcement de la responsabilité sociale et environnementale de celles exploitant des ressources naturelles (iii) la protection des consommateurs en matière de crédits immobiliers et de règlements extrajudiciaires des litiges de consommation.

Le principe de ce projet de loi et l'architecture proposée ont été soumis en avril 2014 à l'appréciation des membres du Comité de liaison de la transposition des directives, réuni sous la présidence du SGG et du secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE) et des représentants des commissions des assemblées parlementaires, afin que les travaux préparatoires puissent pleinement

prendre en compte ces échanges et intégrer tout à la fois les contraintes du calendrier parlementaire et les impératifs liés aux délais de transposition.

La DAJ a assuré le pilotage du projet de texte au sein des ministères économiques et financiers jusqu'à sa transmission au Conseil d'État. Le texte a ensuite été porté directement par les directions concernées par la transposition de ces directives, la DG Trésor et la DGCCRF.

➤ **Ordonnance procédures collectives**

L'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives a mobilisé la DAJ, en lien avec la DGE, sur les nombreuses dispositions portées par la Chancellerie.

L'ordonnance a simplifié et accéléré certaines procédures et en a créé d'autres, moins complexes et plus rapides telles que la sauvegarde accélérée. Elle renforce les pouvoirs du juge et les droits des créanciers.

➤ **Pouvoirs de sanction de l'ARCEP**

Par sa décision QPC n° 2013-331 en date du 5 juillet 2013, le Conseil Constitutionnel a jugé contraires à la Constitution les douze premiers alinéas de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) au motif que ces dispositions ne garantissaient pas la séparation des pouvoirs de poursuite et d'instruction de ceux de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

La DAJ a été associée à la réflexion en vue de réformer le pouvoir de sanction de l'ARCEP dans le respect du principe d'impartialité. La procédure retenue par l'ordonnance n° 2014-329 du 12 mars 2014 relative à l'économie numérique repose sur le modèle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), dont la constitutionnalité a été validée par le Conseil d'État dans une décision n° 353193 du 12 mars 2014. Une formation composée de quatre membres du collège, dont le président de l'Autorité, est chargée d'adopter les décisions en matière de mise en demeure, d'instruction, de règlement des différends et d'enquête, tandis qu'une formation composée des trois autres membres du collège a pour fonction de prendre les décisions de sanction.

➤ **Projet de loi transition relatif à la transition énergétique pour la croissance verte - Fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim**

Afin de rééquilibrer le mix électrique par une réduction de la part de l'électricité nucléaire, le projet de loi prévoit un plafonnement à son niveau actuel de la capacité française de production nucléaire à 63,2 GW. Toute autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité d'origine nucléaire devra respecter ce plafond. En vue de la mise en service de tout nouveau réacteur nucléaire, il appartiendra à l'exploitant (EDF, en pratique, compte tenu de son monopole de fait en matière de production d'électricité d'origine nucléaire) de choisir les installations devant faire l'objet d'une fermeture pour respecter le plafonnement de production nucléaire.

La DAJ a été associée à la réflexion concernant l'indemnisation d'EDF des conséquences de ces dispositions, en particulier sur la question de l'indemnisation des préjudices anormaux et spéciaux subis par l'exploitant sur le fondement de la responsabilité du fait des lois.

➤ **Renouvellement des concessions hydro-électriques**

La DAJ a participé à l'élaboration des dispositions qui permettront le renouvellement des concessions hydro-électriques. Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit une possibilité de création, par l'État et une personne morale de droit privé ou un groupement de personnes morales de droit privé qualifié d'actionnaire opérateur, d'une société d'économie mixte hydroélectrique pour l'exécution d'un contrat de concession hydroélectrique (SEMH). L'actionnariat de cette SEMH sera ouvert aux collectivités territoriales ou aux groupements de collectivités territoriales riveraines des cours d'eau, à d'autres personnes morales de droit public ou entreprises ou organismes dont le capital est détenu par des personnes morales de droit public. L'actionnaire

opérateur sera sélectionné par une procédure de mise en concurrence conduite pas l'État selon des modalités qui seront définies par décret en Conseil d'État.

2.5. L'expertise en droit de la commande publique

➤ Délimiter le champ de la commande publique

La DAJ a rappelé que l'existence d'un régime d'agrément suppose, du point de vue du droit la commande publique, de retenir tous les candidats présentant les garanties fixées en amont par la personne publique, y compris lorsque ces garanties sont fixées dans un cahier des charges, et non un nombre limité de candidats présentant une offre économiquement avantageuse. Elle a de même été appelée à se prononcer sur la qualification de dévolution unilatérale que la Cour de justice réserve aux actes unilatéraux impératifs investissant un opérateur qui n'est pas en capacité de négocier les termes de l'acte, d'une mission.

Concernant le champ du droit des marchés publics, la DAJ a, à plusieurs reprises, écarté la qualification de marchés de services financiers de l'article 3-5° du code des marchés publics s'agissant de contrats ayant pour objet, non l'achat d'instruments financiers ou d'opérations d'approvisionnement en argent, mais la gestion d'actifs pour le compte d'un pouvoir adjudicateur en vue de la réalisation de missions d'intérêt général.

➤ Conseiller l'État et ses opérateurs en vue de la mutualisation des achats

La DAJ a apporté son appui juridique aux travaux de mutualisation des achats de l'État et de ses opérateurs. À ce titre, elle a rappelé l'intérêt respectif des différentes formes de mutualisation et constaté que les montages ayant pour objet de mutualiser les marchés déjà passés par un pouvoir adjudicateur encourent souvent, faute de définition du besoin voire en raison de la requalification en marché des relations entre les pouvoirs adjudicateurs, le risque d'un détournement des règles la commande publique. Ses analyses ont également porté sur le régime applicable aux achats mutualisés, notamment sur l'application du régime des entités adjudicatrices par une centrale d'achat. La DAJ a été appelée à se prononcer sur les conditions dans lesquelles un opérateur de l'État pouvait être érigé en centrale d'achat et offrir, dans ce cadre, des prestations à des tiers. Enfin, la direction a participé à la sécurisation juridique des conventions de groupements de commandes pérennes intéressant notamment l'État, en ce qui concerne le rôle du coordonnateur et les modalités d'adhésion ou de retrait de nouveaux membres.

➤ Assister les personnes publiques dans le cadre des suites de la résiliation des contrats

La DAJ a assisté l'État et ses opérateurs dans le cadre de la résiliation pour motif d'intérêt général de divers contrats globaux. Outre le rappel des motifs susceptibles de justifier une telle résiliation, a ainsi été examinée la régularité des protocoles transactionnels faisant suite à la résiliation. À cet égard, la DAJ s'est attachée à porter une appréciation tout à la fois concrète et strictement juridique des concessions réciproques consenties par les parties et a rappelé que ces concessions ne pouvaient être manifestement disproportionnées. La DAJ a également examiné les conditions de reprise des sous-contrats par l'administration. Elle a rappelé que les clauses de reprise stipulées par le contrat principal ne pouvaient être mises en œuvre que dans les limites du droit de la commande publique. Ainsi, la poursuite des contrats susceptibles d'être qualifiés de marchés publics ne peut être justifiée que par la continuité du service public et pour une période transitoire.

3. Coordonner la préparation, la mise en œuvre et la défense des textes

3.1. Coordonner la préparation et le suivi des textes

➤ Le suivi de la mise en œuvre des lois, directives et règlements européens

Le suivi mensuel des décrets d'application des lois, des ordonnances et de la transposition des directives, en ce qui concerne les textes de la compétence des ministères économiques et financiers, est une responsabilité que la DAJ exerce vis-à-vis de l'ensemble des directions pour le compte du Secrétaire général.

Au 31 décembre 2014, le ministère des finances et des comptes publics affichait un taux d'application des lois votées de la XIV^{ème} législature de 71,3 % et celui du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique de 44,44 %. À cette même date, le taux moyen de l'ensemble des ministères était de 54 %.

Pour rendre compte de ce suivi, la DAJ assure la représentation des directions dans les réunions organisées par le SGG, le SGAE et le Parlement. Elle a ainsi préparé le débat sur l'application des lois en séance publique du Sénat, le 30 juin 2014. Ce débat fait suite au rapport annuel de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, publié le 23 juin 2014, qui porte sur l'application des lois au cours de la session parlementaire 2012-2013. Les sénateurs dressent le constat que le taux global de mise en application des mesures législatives est de 65 % au titre de l'année parlementaire 2012-2013 (<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-623-notice.htm>). La DAJ a également participé aux réunions du comité interministériel de l'application des lois (le Comité interministériel d'application des lois (CIAL), sous co-présidence du SGG et du ministre chargé des relations avec le Parlement du 5 mars et du 18 novembre 2014.

Elle participe aux réunions du Groupe à haut niveau pour la transposition des directives (une réunion par trimestre), co-présidées par le SGAE et le SGG. La France affiche un retard de 0,6 % de transposition des directives au tableau d'affichage du marché intérieur de la Commission européenne « scoreboard », soit en dessous du taux moyen européen qui s'établit à 0,7 % (l'objectif officiel fixé par la Commission étant de 1 % maximum).

➤ Le programme de travail ministériel

La programmation des textes les plus signalés repose notamment sur l'élaboration, en relation avec le SGG et le cabinet du Premier ministre, de la prévision de l'ordre du jour du Conseil des ministres à l'horizon de chaque semestre.

Le programme de travail ministériel recense, pour l'ensemble des directions des ministères financiers, les mesures nouvelles (projets de loi, d'ordonnance, de décret en Conseil des ministres et de communication en Conseil des ministres) qu'il est envisagé d'inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres pour le semestre à venir.

3.2. Coordonner la défense des textes

➤ La centralisation des contentieux des décrets de Bercy

En novembre 2009, un dispositif de centralisation des recours contentieux contre les décrets rédigés par Bercy (hors matières fiscale et douanière) a été mis en place, afin de rationaliser leur gestion et d'offrir au SGG et au Conseil d'État un interlocuteur unique pour les ministères économiques et financiers.

Des tableaux des contentieux signalés par les différentes directions des ministères sont régulièrement mis à jour afin de recenser les contentieux à enjeux politiques, juridiques, financiers portés devant les juridictions internes, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), ainsi que les précontentieux et contentieux communautaires. Deux fois par an, une note de synthèse est adressée aux ministres

sur ces dossiers sensibles, signalant les dossiers clos et en cours. Dans l'intervalle, des signalements contentieux particuliers leur sont adressés sur les dossiers le justifiant.

➤ Les questions prioritaires de constitutionnalité

Depuis le 1^{er} mars 2010, le Conseil constitutionnel peut être saisi de questions portant sur la constitutionnalité des lois en vigueur. Ces questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) peuvent être posées à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, à tout moment de la procédure. Elles sont transmises au Conseil constitutionnel par le Conseil d'État ou la Cour de cassation sous certaines conditions. Si la disposition contestée porte atteinte à un droit ou à une liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel prononce son abrogation, à compter de la date de sa décision, ou à une date ultérieure, s'il apparaît nécessaire de laisser au législateur le temps d'adopter une nouvelle loi.

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

➤ Télérecours

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

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

4. Défendre l'État au contentieux

4.1. Au titre de la fonction d'agent judiciaire de l'État

➤ L'attentat de Karachi, évolutions en 2014

Le 8 mai 2002, un attentat -faisant 23 victimes françaises dont 11 morts- était perpétré à Karachi (Pakistan) contre un autocar qui transportait les employés de la direction des constructions navales (DCN), placée à cette date, sous l'autorité du ministère de la défense.

Faisant l'objet d'une information judiciaire ouverte le 27 mai 2002 devant le tribunal de grande instance de Paris, l'affaire fut confiée aux juges d'instruction Laurence Le VERT et Marc TREVIDIC. L'Agent judiciaire de l'État, qui, conformément à l'article 38 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955, a un mandat légal de représentation en justice de l'État devant les juridictions de l'ordre judiciaire, s'est constitué partie civile dans le « *volet terroriste* » de ce dossier, dès le 15 octobre 2002.

Au 27 décembre 2013, le préjudice provisoire de l'État, qui devra être encore actualisé, s'élevait à 11.431.560,38 euros versés aux ayants droit des victimes décédées ainsi qu'aux blessés, outre 5.748.497 d'euros de préjudice matériel.

Dans ce dossier, dans lequel les investigations sont longues et complexes, les magistrats instructeurs réunissent chaque année, depuis six ans, les parties civiles, afin de les tenir informées de l'avancée et des résultats des investigations effectuées, ainsi que des orientations à venir de l'instruction. L'Agent judiciaire de l'État a pris part à la réunion du 1^{er} juillet 2014.

➤ La « Grotte Chauvet »

La découverte, le 18 décembre 1994, de la grotte Chauvet-Pont-d'Arc (dite « grotte Chauvet ») qui présente un très grand intérêt scientifique et artistique a donné naissance, malgré une transaction signée en 2000 entre l'État et les inventeurs, à plusieurs contentieux devant les juridictions judiciaires. Ces dossiers portent sur la procédure d'expropriation des terrains, le bornage des propriétés, l'évaluation du « mobilier » pariétal découvert dans la grotte, et les droits d'exploitation des photos et images de cette grotte.

Mise à part celle reconnaissant le droit des propriétaires et des inventeurs à être indemnisés de la valeur du mobilier pariétal, toutes les procédures diligentées contre l'Etat ont été gagnées par ce dernier : la Cour de cassation a ainsi confirmé, par arrêt du 24 septembre 2014, l'irrecevabilité de l'action des inventeurs en revendication de la propriété de la grotte dirigée contre l'AJE et le ministère de la culture ; la cour d'appel de Paris a également confirmé, par un arrêt du 6 février 2015, le jugement rendu par le TGI de Paris qui avait débouté les mêmes inventeurs de leur action relative aux droits d'auteur sur le film « La grotte des rêves perdus ».

➤ Le Mouvement international pour les Réparations (MIR)

L'AJE est partie dans deux dossiers initiés par le Mouvement international pour les Réparations (MIR).

- Le dossier MIR 1 : en 2005, MIR et de nombreuses personnes physiques ont assigné l'Agent judiciaire de l'État devant le TGI de Fort-de-France en réparation des préjudices matériels et moraux subis par le peuple martiniquais et par eux-mêmes du fait de l'esclavage et ont demandé la condamnation de l'État à une somme provisionnelle de 200 milliards d'euros. Après de multiples incidents de procédure, l'affaire a été plaidée le 12 novembre 2013. Les demandeurs ont soutenu que 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, permettait la réparation des préjudices invoqués. En défense, l'AJE a développé deux moyens d'irrecevabilité : le défaut de qualité pour agir et la prescription, car la loi Taubira, simplement reconnitive, n'est pas une loi d'imprescriptibilité. Par jugement du 29 avril 2014, le TGI de Fort de France a déclaré irrecevable l'action de MIR et déclarée prescrite l'action des personnes physiques. Aucun appel n'a été effectué à ce jour.
- Le dossier MIR 2 : le 20 mars 2014, plusieurs associations, dont MIR, et quelques dizaines de personnes physiques ont engagé une nouvelle procédure devant le même TGI de Fort-de-France contre l'État aux mêmes fins de reconnaissance de la responsabilité de l'État dans la traite et l'esclavage mais sans limiter le périmètre de leur action à la Martinique. Le dossier est actuellement en cours.

➤ Le contentieux CRAN

Au cours de l'année 2014, cette association a assigné l'État pour deux motifs distincts :

- Le 28 février 2014, le CRAN (Conseil représentatif des Associations Noires de France) a assigné la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'État (AJE) devant le TGI de Paris aux fins de les voir condamnés à réparer le préjudice causé du fait de la traite des noirs et de l'esclavage à Haïti. Au soutien de ses demandes, le CRAN invoque l'ordonnance du 17 avril 1825 de Charles X qui a imposé aux anciens esclaves d'Haïti de verser à la CDC 150 millions de francs destinés à indemniser les anciens colons des terres dont ils ont été « expropriés ». L'intégralité des sommes versées n'ayant pu être redistribuées aux anciens colons ou à leurs ayants droit, ces montants ont ensuite été reversés à l'État.

Par ordonnance du 25 novembre 2014, l'exception d'incompétence soulevée par la CDC et l'AJE a été partiellement accueillie. Cette décision a fait l'objet d'un recours en contredit actuellement pendant devant la cour d'appel de Paris. Une QPC, relative aux textes mettant en œuvre cette indemnisation des anciens colons a également été déposée devant le TGI et sera éventuellement évoquée par la juridiction après analyse de toutes les exceptions d'irrecevabilité soulevées.

- Le 24 février 2014, le CRAN a assigné devant le TGI de Paris le groupe SPIE et l'État (AJE). Il sollicite leur condamnation pour avoir recouru au travail forcé, dans les années 1920, pour la construction d'une ligne ferroviaire au Congo, dénommée « Congo-Océan ». En raison de difficultés procédurales, l'affaire a été retirée du rôle par ordonnance du 9 décembre 2014.

➤ Église de scientologie

En 2011, l'association spirituelle de l'Église de scientologie (ASES) et cinq autres personnes ont assigné l'AJE devant le TGI de Paris pour dysfonctionnement du service public de la justice, dans le cadre de l'instruction qui a donné lieu à la condamnation définitive de l'Église de scientologie en 2013 pour des faits d'escroquerie. Le 22 janvier 2014, le TGI a débouté les demandeurs du chef de la faute lourde. Mais l'AJE a été condamné pour déni de justice, la procédure ayant duré près de quinze ans. L'AJE et l'ASES ont interjeté appel de cette décision, qui sera prochainement évoquée devant la cour d'appel de Paris.

➤ Le Prestige

La marée noire du Prestige, au large de l'Espagne, en 2002 a causé un préjudice de 67,5 M€ à l'État. Dans le cadre de ses missions d'Agent judiciaire de l'État, la DAJ a engagé plusieurs actions en justice en France et en Espagne pour en obtenir l'indemnisation :

- le tribunal pénal espagnol a cependant prononcé une relaxe générale le 13 novembre 2013, empêchant toute indemnisation des victimes de cette marée noire. L'État français s'est pourvu en cassation contre ce jugement en novembre 2013 et produit un mémoire en juin 2014 ;
- en France, la procédure menée devant le TGI de Bordeaux contre la société de classification ABS (qui n'a pas pu être poursuivie en Espagne car la responsabilité pénale des personnes morales n'existe pas en droit espagnol) a donné lieu à un jugement du tribunal le 19 mars 2014, faisant droit aux conclusions d'ABS, tendant à bénéficier d'une immunité de juridiction. L'AJE a interjeté appel en juillet 2014. Compte tenu de l'enjeu, le contentieux se poursuivra probablement jusqu'en cassation.

L'État français, en collaboration avec l'État espagnol, a par ailleurs engagé une action au Royaume-Uni en août 2013 pour contester une sentence arbitrale rendue au profit de l'assureur du propriétaire du navire, qui limiterait sa responsabilité vis-à-vis des victimes. Le tribunal commercial de Londres s'est prononcé en faveur de l'assureur le 22 octobre 2013. L'État français et l'État espagnol ont fait appel de cette décision. L'audience de plaidoiries devant la Cour de Londres a lieu en janvier 2015.

➤ Le « TK Bremen »

Le 16 décembre 2011, le navire « TK BREMEN » s'est échoué sur une plage du Morbihan, provoquant une pollution par hydrocarbures de soute. Les autorités françaises ont procédé à la dépollution du site et fait traiter les déchets liquides et solides provenant du pompage de l'épave et du nettoyage des plages. L'armateur-propriétaire du navire et l'État se sont alors rapprochés pour mettre un terme, par voie amiable, aux conséquences juridiques et financières de cet incident. Après examen des justificatifs produits, l'armateur-propriétaire a payé à l'État 1.175.000 euros, correspondant au montant des dépenses engagées par celui-ci pour lutter contre la pollution. En contrepartie de ce paiement, l'État, considérant son préjudice intégralement réparé, a renoncé à toute réclamation, instance et action contre l'armateur-propriétaire du « TK BREMEN » et ses assureurs.

➤ Le marché des avocats de l'AJE

L'AJE s'appuie sur un réseau de près de 200 avocats dans toute la France, chargés de le représenter devant toute juridiction de l'ordre judiciaire, y compris éventuellement à l'étranger, et d'assister et conseiller la direction des affaires juridiques. L'AJE gère actuellement 8.320 dossiers contentieux. Les avocats de l'AJE sont choisis à l'issue d'une procédure de mise en concurrence, conformément au code des marchés publics. Le nouveau marché des avocats de l'AJE pour la période 2014-2017 a été conclu en début d'année 2014. La procédure de passation de ce marché, divisé en 178 lots, a fait l'objet d'une large publicité, notamment dans la presse spécialisée. Une procédure collégiale de

décision a été mise en place au sein de la DAJ afin de choisir, conformément aux critères annoncés, les avocats de l'AJE.

4.2. Autres contentieux

➤ La défense des lois avant promulgation : la loi consommation

La DAJ a été associée à la défense de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation devant le Conseil Constitutionnel (décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014) notamment sur les points suivants :

- Action de groupe : les parlementaires invoquaient la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif, du principe du contradictoire, du principe d'égalité des armes ainsi que l'atteinte à la règle « nul ne plaide par procureur », aux droits de la défense et au principe de proportionnalité des peines.
- Démarchage et vente à distance : les sénateurs faisaient valoir que les dispositions relatives au démarchage et à la vente à distance ne définissaient pas les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et portaient ainsi atteinte à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.
- Registre national des crédits aux particuliers : les parlementaires faisaient valoir que les dispositions méconnaissaient le principe de proportionnalité entre les atteintes portées au respect de la vie privée et la finalité d'un tel fichier. Ils invoquaient également l'incompétence négative du législateur. À la suite de la censure de ces dispositions, la DAJ a pris part, sur la demande du Ministre des finances et des comptes publics, au groupe de travail présidé par M. Emmanuel Constans sur les voies possibles de renforcement de la lutte contre le surendettement.

➤ La défense des contentieux, y compris les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)

▪ QPC Bouygues

En application de l'article L. 83 du Livre des procédures fiscales, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a le droit d'exiger de certains professionnels, parmi lesquels sont expressément mentionnés les opérateurs de communications électroniques, la communication des documents de service qu'ils détiennent. La DAJ a été chargée de la défense, devant les juridictions du fond et devant le Conseil d'État (CE, 25 novembre 2013, n° 361118), des contentieux relatifs au refus de l'État d'indemniser certains opérateurs à raison des informations fournies à la DGFIP et notamment de la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par certains opérateurs à l'encontre de ces dispositions. À cet égard, pour refuser la transmission au Conseil constitutionnel de la question prioritaire ainsi posée, le Conseil d'État a jugé, d'une part, que les sujétions pesant sur les opérateurs du fait de l'exercice du droit de communication prévu à l'article L. 83 « *ne portent que sur l'accès à des documents ou informations déterminés, détenus par ces personnes dans le cadre de leur activité, et ne se traduisent que par des charges d'une portée limitée* », qu'elles « *répondent à l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale* » et qu'ainsi, « *alors même que le législateur ne l'a pas assorti d'une contrepartie financière, il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* » et, d'autre part, que « *l'exercice du droit de communication, qui se borne à prévoir l'accès de l'administration fiscale à certains documents, ne traduit aucune atteinte au droit de propriété* ».

▪ La contribution au service public de l'électricité (CSPE) soumise à l'examen du juge constitutionnel à l'occasion d'une QPC

La CSPE a été instituée par l'article 37 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003, modifiant l'article 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Cette contribution, qui est un impôt ayant pour assiette la consommation d'électricité en kWh des consommateurs finals installés sur le territoire national, a pour objet principal de compenser

les charges de service public de l'électricité supportées par les opérateurs historiques (EDF pour l'essentiel).

Depuis plusieurs années, elle fait l'objet d'un contentieux de série introduit devant les juridictions administratives par des consommateurs finals non domestiques qui demandent la décharge de la contribution qu'ils ont acquittée entre 2005 et 2009. À l'occasion du contentieux pendant devant la cour administrative d'appel de Paris, la société Praxair a soulevé une QPC sur la conformité de la CSPE à l'article 34 de la Constitution et aux articles 2, 16 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Dans sa décision n° 2014-419 du 8 octobre 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution le régime de la CSPE fixé à l'article 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000. Il a en particulier jugé que « *la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit* ».

La décision donne des précisions sur l'étendue de la possibilité d'invoquer l'incompétence négative du législateur en matière fiscale, en la circonscrivant aux dispositions qui affectent spécifiquement le droit à un recours juridictionnel effectif : ne peuvent ainsi être utilement critiqués le taux et l'assiette d'une imposition.

- **Contentieux Association Nationale des Opérateurs Détaillants en Énergie (ANODE) contre le décret n° 2013-400 pendant devant le Conseil d'État**

Par un arrêt rendu le 15 décembre 2014 dans le cadre du contentieux relatif au décret n° 2013-400 du 16 mai 2013 relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel, le Conseil d'État a posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne afin, notamment, de savoir si l'intervention de l'État consistant à imposer à l'opérateur historique (GDF-Suez) de proposer au consommateur final la fourniture de gaz naturel à des tarifs réglementés, ce qui ne fait pas obstacle au développement d'offres alternatives à des prix inférieurs à ces tarifs, constitue, par sa nature même, une entrave à la réalisation d'un marché du gaz naturel concurrentiel.

- **Tarifs de vente de l'électricité**

Un décret du 28 octobre 2014 a introduit la méthode de calcul des tarifs de vente de l'électricité « par empilement ». Par arrêté du 30 octobre 2014, les ministres chargés de l'énergie et de l'économie ont fixé ces nouveaux tarifs. L'association nationale des opérateurs détaillants en énergie, estimant qu'ils n'avaient pas été fixés à des niveaux suffisamment élevés, a demandé au juge des référés du Conseil d'État de suspendre cet arrêté.

Le juge des référés a indiqué (ordonnance du 7 janvier 2015) que les tarifs réglementés ne doivent plus nécessairement couvrir les coûts d'EDF, le décret prévoyant une simple obligation de « prise en compte » de ces coûts. En revanche, l'arrêté litigieux aurait dû prévoir un rattrapage tarifaire pour les tarifs « verts ». La situation économique des fournisseurs concurrents d'EDF ne requiert cependant pas une suspension de l'arrêté tarifaire.

- **Le contentieux récurrent relatif au blocage de carrière des personnels reclassés de La Poste et France Télécom**

Depuis 2005, la DAJ est saisie de requêtes déposées devant divers tribunaux administratifs, cours administratives d'appel ainsi que devant le Conseil d'État (45 nouvelles instances en 2014) par des agents de La Poste et de France Télécom, demandant la condamnation solidaire de leur entreprise de rattachement et de l'État au versement d'une indemnité pour « blocage de carrière ».

Ces requêtes émanent d'agents reclassés, c'est à dire d'agents qui ont refusé d'intégrer un corps dit « de classification » (corps fondés sur des métiers et des fonctions, issus de la création des deux exploitants publics La Poste et France Télécom au 1^{er} janvier 1991). L'absence de possibilité de promotion interne à une certaine période de leur carrière fonde leurs demandes de réparation des préjudices moraux, de carrière et de retraite qu'ils invoquent.

Un nouveau marché public a été passé, fin 2014, afin de confier la défense des intérêts de l'État, devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, à un cabinet d'avocats. La DAJ prend désormais en charge la rédaction des mémoires en défense devant le Conseil d'État.

- **Communications électroniques - Recours en annulation formé par Bouygues Télécom contre le décret n° 2013-238 du 22 mars 2013**

L'utilisation des fréquences radioélectriques constitue un mode d'occupation privative du domaine public de l'État qui donne lieu au paiement de redevances. Les opérateurs mobiles autorisés dans la bande 1.800 MHz sont ainsi assujettis au paiement d'une redevance dont le montant est fixé par le décret n° 2007-1532 du 24 octobre 2007. L'introduction de la neutralité technologique dans la bande 1.800 MHz, permettant à l'opérateur en bénéficiant de déployer de nouvelles technologies mobiles, augmente sa valeur, évaluée à 140 M€ par la Commission des participations et des transferts pour 5 MHz duplex utilisables pendant 15 ans. Le décret n° 2013-238 a modifié en conséquence le montant de la redevance (multiplication par 5,66).

Bouygues Telecom a déposé un recours devant le Conseil d'État tendant à l'annulation de ce décret. À l'issue d'une procédure qui aura duré plus d'un an et demi, le Conseil d'État a annulé, le 29 décembre 2014, le décret n° 2013-238 contesté, estimant que le Gouvernement avait commis une erreur de droit dans la méthode retenue pour évaluer la valeur économique des fréquences neutres technologiquement.

II. UNE DIRECTION OUVERTE SUR L'EXTÉRIEUR

- 1. L'activité éditoriale**
- 2. Le recensement des marchés publics**
- 3. Les relations avec les services acheteurs du ministère**
- 4. L'engagement qualité**
- 5. Les nouvelles conventions signées entre la DAJ et ses clients**
- 6. Les fonds de dotation**
- 7. Missions ou réceptions de délégations étrangères**

1. L'activité éditoriale

1.1. La Lettre de la DAJ

La [Lettre de la DAJ](#) est une lettre électronique d'information juridique, qui paraît un jeudi sur deux. Elle se présente sous forme de brèves, permettant à ses lecteurs, par des liens hypertextes, d'aller directement à la source de l'information. Elle a dépassé en 2014 le cap des 10.000 abonnés.

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

1.2. Les vade-mecum, plaquettes, extranets, brochures et guides

➤ Nouvelle édition du Vade-mecum des aides d'État

Une nouvelle édition du [Vade-mecum des aides d'État](#) a été mise au point par la DAJ, en tenant compte des réformes introduites par la Commission européenne dans ce droit jusqu'au milieu de l'année 2014.

Afin de faciliter l'appropriation de ces règles par les praticiens de l'administration centrale, cette nouvelle édition a été mise en ligne en accès libre, avec l'appui du SGG et du SGAE, sur des extranets interministériels.

➤ La plaquette de l'AJE

À l'occasion du changement d'appellation des fonctions d'Agent judiciaire du Trésor en agent judiciaire de l'État intervenu par décret du 23 août 2012, la DAJ a procédé à la refonte de la [plaquette de présentation de l'Agent judiciaire](#).

Cette nouvelle plaquette présente, de manière synthétique, les missions de l'AJE et les services de la DAJ chargés de ce contentieux ainsi que leur modalité de travail partagées avec les avocats et les administrations. Les lignes directrices et la politique transactionnelle de l'AJE font l'objet de développements spécifiques.

Cette plaquette a fait l'objet d'une large diffusion auprès des administrations (préfectures, administration pénitentiaire, Éducation nationale, etc.), des avocats de l'AJE et des juridictions de l'ordre judiciaire, au cours du mois de janvier 2014, de la part de la Direction de l'information légale et administrative (DILA) des services du Premier ministre. Elle est également consultable, sous forme dématérialisée, sur le site extranet que la DAJ consacre à l'AJE, et sur la [rubrique « AJE »](#) de l'Internet de la DAJ.

➤ Le nouvel Extranet AJE

L'Agent judiciaire de l'État a le devoir, comme toute administration publique, de perfectionner sans cesse ses méthodes et ses outils pour assurer la défense des intérêts de l'État dans les meilleures conditions qui soient.

Depuis 2007, la DAJ s'est dotée d'un outil de travail partagé par les administrations partenaires, les avocats de l'État et les agents de la DAJ, sous la forme d'un extranet. Sont consultables, sur ce site,

en particulier un fonds documentaire complet présenté sous forme d'études juridiques, de fiches pratiques et de jurisprudences les plus récentes sur le contentieux judiciaire indemnitaire de l'État.

En octobre 2014, cet extranet a été profondément rénové, sous l'intitulé d'« ExtrAJE » : l'outil a été, ainsi, modernisé, amélioré, enrichi afin de le rendre plus facile d'accès, plus attractif, et plus utile aux travaux communs menés par la DAJ avec ses avocats et les administrations partenaires.

➤ **Guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics**

La DAJ a mis à jour le « [Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics](#) », précédemment diffusé sous la forme d'une circulaire publiée au JORF. Cette nouvelle version, disponible sur le site internet de la direction, intègre, outre les dernières jurisprudences, des développements sur les mesures introduites par le décret du 26 septembre 2014 portant mesures de simplification applicables aux marchés publics, sur le dispositif de lutte contre les retards de paiement issu de la loi du 28 janvier 2013 et du décret du 29 mars 2013, sur les évolutions du dispositif de vérification des obligations des entreprises en matière de lutte contre le travail dissimulé et d'assurance décennale introduites par la loi du 10 juillet 2014, ainsi que sur les nouvelles interdictions de soumissionner relative à l'égalité entre les femmes et les hommes issues de la loi du 4 août 2014.

➤ **Guide sur l'innovation dans les marchés publics**

À l'occasion de la première conférence sur l'achat public innovant, organisée par les ministères économiques et financiers le 11 avril 2013, la DAJ a rédigé une première version du guide pratique de l'achat public innovant.

Une consultation publique lancée à l'issue de la conférence a permis à l'ensemble des acteurs de la commande publique de l'amender ou de l'enrichir, notamment par référence à des expériences concrètes.

La [deuxième version du guide](#), mise en ligne sur le site du ministère au premier trimestre 2014, à l'occasion de la seconde conférence sur l'innovation, rajoute principalement un tableau de synthèse des bonnes et des mauvaises pratiques en matière d'achat public innovant identifiées à l'occasion de la consultation publique sous la forme de « 15 facteurs clés de succès » et simplifie la partie du guide concernant les mesures dédiées à l'achat d'innovation. Enfin, afin d'en améliorer l'accès et la diffusion, une version synthétique en 15 pages du guide a également été mise à disposition.

➤ **Guides sur les clauses sociales et sur le handicap dans les marchés publics**

Dans le cadre de l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP), dont la DAJ assure le pilotage, l'année 2104 a vu la refonte d'un guide sur la commande publique et l'accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées, dont une première édition est parue en 2010.

Cette [nouvelle édition](#) a été élaborée en concertation avec l'ensemble des parties prenantes (acheteurs publics, fédérations d'entreprises, associations représentatives des acteurs de l'insertion et du handicap, etc.) dans le cadre de l'atelier de l'Observatoire consacré aux aspects sociaux de la commande publique, présidé par M. Christophe BAULINET, Inspecteur général des finances. Elle apporte, notamment, les clarifications juridiques rendues nécessaires par la récente jurisprudence du Conseil d'État du 25 mars 2013, « Département de l'Isère », qui assouplit le lien requis entre l'objet du marché et les clauses d'insertion professionnelle. Elle a été mise en ligne fin décembre 2014.

Le même atelier a en outre élaboré un guide, mis en ligne à la même date, sur l'ouverture des marchés publics au handicap. Un groupe de travail spécifique, réunissant des représentants tant des institutions (Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), Pôle emploi...), des acheteurs publics (Union des groupements d'achat public (UGAP), le Service des achats de l'État (SAE)...) que des fournisseurs du secteur, en particulier, des trois grands réseaux du handicap que sont le GESAT, l'UNEA et HANDECO-PAS@PAS, a réussi à rédiger ce guide en moins de six mois.

1.3. Le site de la DAJ

➤ [La rubrique des groupements d'intérêt public \(GIP\)](#)

Depuis avril 2013, le [site de la DAJ](#) comprend une [rubrique](#), régulièrement mise à jour, dédiée aux [groupements d'intérêt public](#) (GIP), et comportant des informations sur la réglementation applicable, sur la refonte du régime opérée par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, des questions-réponses ainsi que des publications. La création de cette rubrique s'imposait, après la rédaction par la DAJ du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif au GIP, premier décret d'application de la loi du 17 mai 2011.

➤ [La rubrique des marchés publics](#)

Afin de mieux satisfaire le besoin d'information sur le droit de la commande publique et de renforcer la sécurité des achats, la DAJ a enrichi [la rubrique du conseil aux acheteurs](#) de quatre nouvelles fiches destinées aux acteurs la commande publique. Ces fiches permettent tout d'abord d'accompagner l'entrée en vigueur des nouveaux dispositifs. C'est le cas des fiches relatives à l'arrêté du 13 juin 2014 portant approbation du référentiel général de sécurité (RGS 2.0) et ses incidences sur la signature électronique dans les marchés publics et au partenariat d'innovation issu du décret du 26 septembre 2014. Elles permettent également de diffuser l'information concernant des questions plus récurrentes des acheteurs publics, à l'instar des fiches relatives aux conventions de recherche d'économie et aux marchés à tranches conditionnelles.

2. Le recensement des marchés publics

L'article 131 du code des marchés public charge [l'Observatoire économique de l'achat public \(OEAP\)](#), placé au sein de la direction, de réaliser le recensement annuel des contrats notifiés. Ce sont les marchés notifiés en 2013, qui font l'objet du recensement effectué en 2014.

L'année 2013 marque une nouvelle baisse du nombre et du montant des contrats recensés, moins forte qu'en 2012 cependant. Le nombre des contrats initiaux recensés en 2013 passe sous la barre symbolique des 100.000, avec 93.514 contrats, soit une baisse de 6.671 contrats par rapport à 2012. En montant, les contrats en 2013 atteignent 71,5 milliards d'euros HT, un chiffre également en baisse de 4 milliards, soit, là encore, une diminution significative (-5,3 %), bien que ralentie par rapport aux -6,8 milliards (-8,3 %) de 2012.

En termes relatifs, cette baisse atteint 6,5 %, soit une décroissance moins rapide qu'en 2012 (-8,3 %). Cette diminution est observable tant pour l'État que pour les grands opérateurs de réseaux (SNCF, EDF...). En revanche, le nombre des contrats des collectivités territoriales et de leurs établissements publics progressent de 9 %. Globalement, tous les contrats de travaux, de services et de fourniture sont touchés par la baisse, mais de manière différenciée selon les pouvoirs adjudicateurs. La part des PME progresse très légèrement quant au nombre de contrats obtenus et baisse très légèrement en montant.

3. Les relations avec les services acheteurs du ministère

La DAJ a poursuivi en 2014 sa participation aux « matinales de l'achat » organisées par le SAE en assurant, auprès des acheteurs des ministères économiques et financiers, une présentation de l'actualité juridique et jurisprudentielle du droit de la commande publique. Elle a, en outre, à l'occasion de la mise à jour du guide de l'innovation, sensibilisé un public d'entreprises et d'acheteurs publics à la problématique des achats innovants dans les marchés publics. La direction des affaires juridiques a également apporté son appui en expertisant la validité juridique de certaines clauses issues du clausier type de l'outil de rédaction des marchés de l'État (ORME) mis en place par le SAE. Ces clauses ont vocation à s'inscrire dans les futurs règlements de consultation et cahiers des clauses administratives particulières des acheteurs publics.

4. L'engagement qualité

Le 22 mai 2012, la DAJ a obtenu la certification ISO 9001 pour ses activités d'AJE.

Après 3 années de mise en œuvre, la politique qualité de la DAJ est complètement intégrée au fonctionnement quotidien du service de l'AJE, pour 92 % des personnels concernés. Ils sont 85 % à estimer qu'elle a apporté un bénéfice sur le fonctionnement du service, la qualité des prestations ou le travail au quotidien.

En 2014, le système a poursuivi son développement avec, notamment, la diffusion en juin de 9 engagements de service à destination des ministères.

L'audit annuel de suivi de l'organisme certificateur a souligné une démarche qualité structurante, qui intègre une culture d'amélioration.

LA DAJ ne s'arrête pas là. Le renouvellement de la certification, au printemps 2015, est son prochain défi.

5. Le renouvellement des conventions signées entre la DAJ et ses clients

Depuis plusieurs années, la DAJ s'est engagée dans une démarche de contractualisation de ses relations avec ses commanditaires. Initiée avec l'IGF et le CGEFI, cette démarche est désormais mise en œuvre avec l'ensemble des clients importants de la DAJ. Ce formalisme garantit à la DAJ la pertinence des demandes qui lui sont adressées et offre, en retour, un plus haut degré de sécurité juridique dans la mesure où la réponse de la DAJ respecte la même procédure.

Dans ce cadre, 4 conventions de service ont été renouvelées en 2014 au titre desquelles figurent :

- la convention signée avec l'Agence pour la participation de l'État, le 15 juillet 2007, qui a été reconduite pour une durée de 2 ans à compter du 28 février 2014 ;
- la convention signée entre la DAJ et la DGDDI reconduite pour 2 ans à compter du 26 juin 2014 ;
- la convention signée le 5 décembre 2008 avec l'IGF, qui a fait l'objet d'un avenant et est reconduite pour deux ans à compter du 16 mars 2014 (un 4^{ème} avenant a été signé le 8 avril 2014) ;
- la convention passée entre la DAJ et France Domaine reconduite pour 2 ans, jusqu'au 25 janvier 2016.

6. Les fonds de dotation

Les [fonds de dotation](#) connaissent un développement toujours aussi soutenu en 2014 : 388 fonds ont été créés, avec une moyenne de 32 créations mensuelles, soit un par jour, ce qui porte le nombre de fonds de dotation à plus de 1.900.

En 2014, la DAJ a poursuivi son action de suivi du développement des fonds de dotation par :

- un travail assuré en commun avec le comité de suivi des fonds de dotation qui a pour mission de suivre le développement des 1.900 fonds de dotation et d'évaluer la réglementation en la matière ;

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

Enfin, la DAJ a répondu à plus de 40 consultations juridiques relatives à des fonds de dotation.

7. Missions ou réceptions de délégations étrangères

➤ Le FIPOL

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

Lors de la session d'octobre 2014, le Conseil d'administration du Fonds de 1971 a décidé, par un vote nominal à une large majorité (29 délégations contre 14) de dissoudre le Fonds de 1971 au 31 décembre 2014. Les discussions sur la question de l'inclusion ou non de la TVA dans la réparation des préjudices des États n'ont pas permis d'aboutir à l'adoption d'une position de principe du FIPOL. Les discussions se poursuivront en 2015. La délégation française produira, à cette occasion, un nouveau papier pour expliquer sa position en faveur de l'inclusion de la TVA acquittée par les États lors des opérations consécutives à une marée noire, dans les indemnités qui leur sont dues en réparation de leur préjudice ainsi subi.

➤ L'accueil de délégations sur le thème de la commande publique

En 2014, la DAJ a accueilli plusieurs délégations étrangères pour des entretiens ou des échanges sur la question des marchés publics.

■ **Entretien avec le directeur de la branche tchèque de *Transparency International* (16 janvier 2014)**

La DAJ a apporté son appui au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des affaires étrangères, qui, dans le cadre de son « programme d'invitation des personnalités d'avenir », avait invité le directeur de la branche tchèque de *Transparency International*, chercheur en droit public et expert en matière de marchés publics. Il s'agissait de présenter l'état des dispositifs français de lutte contre la corruption, la criminalité économique et financière, le blanchiment d'argent et la lutte contre les paradis fiscaux, sous l'angle des marchés publics et d'étudier les perspectives de modification des textes, compte tenu de la réforme des directives européennes en matière de marchés publics.

■ **Rencontre avec le président de l'Autorité de régulation des marchés publics de Mauritanie (12 février 2014)**

Cette personnalité souhaitait bénéficier d'une présentation des règles françaises en matière de marchés publics et obtenir des informations sur les structures nationales chargées du contrôle de la bonne application de ces règles, tant au stade la passation des marchés publics qu'à celui de leur exécution.

■ **Entretien avec des hauts fonctionnaires de la République du Congo (31 mars 2014)**

À la demande de l'ADETEF (agence pour la coopération technique internationale des ministères économiques et financiers et du développement durable), la DAJ est intervenue pour présenter les structures centrales de réglementation de la commande publique ainsi que de conseil et de soutien

aux acheteurs publics. La délégation était présidée par le directeur général du contrôle des marchés publics de la République du Congo. Les échanges ont permis d'expliquer le fonctionnement de la direction de la commande publique, les dispositifs en faveur de la transparence dans la passation et l'exécution des marchés publics, le cadre réglementaire et les missions de l'OEAP.

- **Visite des représentants du secrétariat général du Gouvernement et de la Commission des marchés du royaume du Maroc (15 mai 2014)**

Cette rencontre a permis de présenter le rôle et l'organisation de la DAJ, mais également d'aborder différents thèmes tels que la transposition des nouvelles directives européennes sur les marchés publics et les concessions, les recours juridictionnels contre les contrats, ainsi que la réglementation sur les délais de paiement. De même, un avis a pu être donné sur le projet marocain de décret instituant une commission nationale de la commande publique ayant notamment pour mission de piloter la réglementation de la commande publique, de conseiller les acheteurs et d'examiner les réclamations de candidats évincés ou de titulaires en cas de problème d'exécution des contrats.

- **Rencontre avec le représentant du Contrôle général fédéral du Brésil (1^{er} octobre 2014)**

À la demande du ministère des affaires étrangères, la DAJ a reçu le responsable de la division des technologies de l'information auprès de l'équivalent brésilien du contrôle général économique et financier et lauréat du concours annuel de gestion publique fédérale organisé par le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'ambassade française à Brasilia en partenariat avec l'École nationale d'administration publique et le Ministère du plan du Brésil. Il s'agissait de présenter les dispositifs en matière de contrôle de légalité, d'accès à l'information, de la transparence des procédures de marchés publics et de la lutte contre la corruption.

- **Entretiens avec la délégation de l'autorité centrale de protection des droits dans les procédures de marchés publics de la République serbe (27 novembre 2014)**

À la demande de l'ADETEF, la DAJ a reçu une délégation de l'Autorité centrale de la République serbe compétente en matière de surveillance dans les marchés publics, dans le cadre d'une mission d'études sur les recours dans le droit de la commande publique. Cette mission s'inscrivait dans les démarches de coopération et d'observations en vue des réformes rendues nécessaires par le processus d'adhésion à l'Union européenne, suite aux études menées sur place par la Commission européenne et l'OCDE dans le cadre du programme SIGMA (Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion). Il s'agissait, de discuter de l'impact de la réglementation des marchés publics sur les systèmes de recours mais aussi des règles en matière de préparation de la procédure, de modification des contrats en cours et de protection de la concurrence et des droits de propriété intellectuelle.

- **Jumelage franco-tunisien sous l'égide de la Commission européenne : participation à deux missions d'expertises et à une table ronde**

L'un des objectifs poursuivis dans le cadre d'un jumelage « Surveillance de marché, contrôle de la qualité et protection du consommateur », signé entre la Tunisie et le consortium européen impliquant la France, l'Allemagne et la Belgique, était l'élaboration d'un plan du futur code de la consommation tunisien. À la demande de la DGCCRF, la DAJ a participé à plusieurs ateliers afin de transmettre aux représentants de l'administration tunisienne ainsi qu'aux acteurs locaux en droit de la consommation les règles et les principes de codification en France. Au cours de ces ateliers étaient également examiné le projet de plan envisagé.

Lors du séminaire de clôture du projet de jumelage, la DAJ, représentée par l'un des agents, a animé l'une des quatre tables rondes intitulée « Quel code de la consommation pour la Tunisie ? ». Cette table ronde n'avait pas pour objet d'échanger sur l'opportunité ou non de procéder à la rédaction d'un tel code mais plutôt d'envisager l'architecture et le contenu qu'il paraissait possible de retenir.

DEUXIÈME PARTIE

LES PRINCIPALES CONSULTATIONS

Cette partie présente certaines des consultations les plus significatives réalisées par la DAJ au cours de l'année 2014.

COMMANDE PUBLIQUE

ACCORD-CADRE

La passation des marchés subséquents doit respecter la procédure de passation de l'accord-cadre. Si celui-ci a été passé selon une procédure d'appel d'offre ouvert, les marchés conclus sur son fondement ne peuvent faire l'objet d'une négociation. Pour qu'une telle négociation puisse avoir lieu, il faudrait que le marché de l'accord-cadre ait été passé selon une procédure adaptée ou se trouve dans l'une des hypothèses définies à l'article 35 du code des marchés publics.

Dans le cadre du renouvellement d'un accord-cadre multi-attributaires passé selon la procédure d'appel d'offres ouvert, la question a été posée de la possibilité de mener des négociations et des auditions à l'occasion de la procédure de mise en concurrence précédant la conclusion des marchés subséquents.

La passation des marchés subséquents doit suivre la procédure mise en œuvre pour la passation de l'accord-cadre. Lorsque l'accord-cadre est passé selon une procédure d'appel d'offres ouvert, les marchés conclus sur son fondement ne peuvent faire l'objet d'une négociation. La négociation directe avec les co-titulaires n'est possible que si l'accord-cadre a été passé selon une procédure adaptée ou si l'acheteur public se trouve dans l'une des hypothèses définies à l'article 35 du code des marchés publics.

Le pouvoir adjudicateur peut toutefois procéder à une audition des candidats en application de l'article 59-1 du code des marchés publics, afin qu'ils précisent ou complètent la teneur de leur offre. Le recours à ces auditions doit cependant avoir été prévu dès le lancement de la consultation.

CENTRALE D'ACHAT

Un établissement public peut se constituer en centrale d'achat et agir pour le compte d'autres pouvoirs adjudicateurs, sous certaines conditions : respect du principe de spécialité des établissements publics, détermination de la mission de la centrale d'achat, soumission aux règles de la commande publique.

Un établissement public peut se constituer en centrale d'achat à condition d'appliquer pour ses achats les règles de la commande publique et de respecter les limites de sa spécialité. Les statuts de l'établissement doivent en outre indiquer la mission de centrale d'achat. Une centrale d'achat n'a en revanche pas pour objet de proposer des prestations de services excédant la mise à disposition de fournitures, de services ou de travaux acquis auprès de tiers. Ainsi, si l'établissement public peut proposer des prestations de services en candidatant à un marché public, c'est à la condition de respecter les conditions énoncées dans l'avis « Société Jean-Louis Bernard Consultants » rendu le 8 novembre 2000 par le Conseil d'État.

OFFRE DE COUVERTURE

Le respect des engagements mutuels d'ouverture négociés par l'Union européenne avec les États parties à l'Accord plurilatéral sur les marchés publics, s'est heurté, dans la pratique, à l'absence d'effet direct de cet accord et à son application incomplète dans l'Union. L'adoption au niveau européen d'un dispositif d'accès des États tiers aux marchés publics permettrait de remédier à l'asymétrie constatée.

L'Accord plurilatéral sur les Marchés Publics (AMP) et les autres accords internationaux traitant de l'accès des opérateurs étrangers aux marchés publics garantissent aux fournisseurs, services et opérateurs économiques originaires des États signataires un traitement équivalent dans l'accès aux

marchés publics à celui garanti aux opérateurs économiques, services et fournitures de l'Union européenne. Toutefois, dans certains secteurs, il existe une asymétrie entre l'ouverture des marchés publics étrangers aux entreprises françaises et l'absence de discrimination dont les opérateurs issus des pays concernés font l'objet en France. Cette asymétrie n'est pas que le produit des négociations ; c'est aussi la résultante d'une application incomplète de l'AMP en Europe et de l'absence d'effet direct de cet accord. Il serait possible d'adopter un instrument national pour corriger cet état du droit. Toutefois, les règles de répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres, les différences de rédaction entre, d'une part, les nouvelles directives « marchés publics » et, d'autre part, les directives « concessions » sur la question de l'accès des États tiers ainsi que des considérations pratiques obèrent l'efficacité d'un tel outil. Aussi, la meilleure solution demeure l'adoption d'un outil par l'Union européenne elle-même.

SOCIETE PUBLIQUE LOCALE

Sous réserve que les conditions tenant au contrôle analogue conjoint et à l'exercice de missions principalement dédiées aux besoins de ses membres, une société publique locale (SPL) détenue par plusieurs collectivités territoriales peut être en situation de quasi-régie avec chacune des collectivités qui la composent. Ces collectivités pourront passer librement un marché public ou une concession avec la SPL dont elles sont membres. Pour la passation de ses propres contrats, la SPL, pouvoir adjudicateur au sens de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, est soumise aux règles de la commande publique.

Les collectivités territoriales peuvent-elles recourir en quasi-régie à une société publique locale (SPL) pour mettre en œuvre l'exploitation et la commercialisation de réseaux de communications THD départementaux ?

Une SPL détenue par plusieurs collectivités territoriales peut bénéficier de l'exception de la quasi-régie dès lors que sont remplis les critères du contrôle analogue conjoint et de l'exercice de ses missions essentiellement pour les membres qui la composent.

Lors de l'acquisition de fournitures, services ou travaux, la SPL n'agirait pas comme opérateur de télécommunications mais comme maître d'ouvrage public d'un réseau destiné à l'usage d'opérateurs de télécommunications et devrait appliquer l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 sans pouvoir bénéficier de l'exclusion posée à l'article 23 3. Pour la passation de contrats de sous-concession, une SPL est tenue, en application de la jurisprudence européenne, de mettre en œuvre une procédure de publicité et de mise en concurrence conforme aux principes de la commande publique. Enfin, la durée des contrats conclus par les SPL doit être limitée en tenant compte des investissements prévus pour leur exécution. L'extension du périmètre de ces contrats, en raison de l'adhésion de nouvelles collectivités, ne doit pas bouleverser leur économie initiale.

DROIT CIVIL

DIAGNOSTIC AMIANTE

La communication, à un locataire, du diagnostic technique amiante est une obligation légale pour le bailleur, assortie de sanctions pénales. L'assignation du propriétaire devant le tribunal d'instance en vue d'une exécution forcée de son obligation, voire sous astreintes, peut être utilement envisagée.

Afin de protéger la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante, matériau cancérigène, le code de la santé publique édicte une obligation d'en rechercher la présence dans les immeubles antérieurs à 1996. Outre une obligation générale de repérage et de traitement de l'amiante, la réglementation impose également au propriétaire des obligations particulières, notamment en cas de vente de l'immeuble. En revanche, la mise en location n'oblige pas à

l'établissement d'un diagnostic. Le locataire peut, toutefois, obtenir communication des diagnostics techniques amiante relatifs à l'immeuble. Face à l'inertie d'un bailleur, pourtant tenu à une obligation légale de procéder au repérage de l'amiante et à la communication du diagnostic technique amiante à l'occupant, le code de la santé publique prévoit des sanctions d'ordre pénal et confère en la matière un pouvoir coercitif au préfet.

Dans l'hypothèse où cette obligation de communiquer les documents amiante était contractuellement prévue, il est également possible, pour le locataire, de saisir le juge d'instance qui pourra enjoindre le propriétaire à communiquer, sous astreinte, le diagnostic technique amiante.

FRAIS DE RECOUVREMENT

En vertu de l'article L.111-8 du code des procédures civiles, les frais de recouvrement entrepris sans titre exécutoire incombent au débiteur s'il est de mauvaise foi, lequel peut se voir réclamer des dommages et intérêts, distincts des intérêts moratoires de la créance, pour réparation du préjudice subi par le créancier, conformément à l'article 1153, alinéa 4 du code civil.

Les frais de recouvrement entrepris sans titre exécutoire (moyens matériels ou démarches en vue d'inciter les débiteurs à régler leur dette) restent, sauf exception légale ou mauvaise foi judiciairement reconnue, à la charge du créancier (art. 111-8 du code des procédures civiles d'exécution). Par ailleurs, le débiteur de mauvaise foi, qui a causé un préjudice distinct du simple retard mis dans le paiement de sa dette, peut se voir réclamer par le créancier des dommages-intérêts en sus des intérêts moratoires de la créance (art.1153 alinéa 4 du code civil). Lorsque des dommages-intérêts et des frais de recouvrement sont régulièrement dus par le débiteur, l'organisme mandaté spécialement par le créancier pour le recouvrement amiable de la créance principale peut en réclamer le montant au débiteur et les conserver à titre de complément d'honoraires, si toutefois la convention de mandat le prévoit. En revanche, le mandataire qui réclamerait indûment de telles sommes pourrait voir engagée sa responsabilité civile et pénale.

MANDATAIRE DE SECURITE

L'activité des mandataires de sécurité pour les immeubles de grande hauteur (IGH) semble soumise aux règles de responsabilité de droit commun. La responsabilité civile du mandataire pourrait être engagée en cas de faute personnelle sans lien avec le service. Dans l'hypothèse d'une infraction non-intentionnelle, l'engagement de la responsabilité pénale du mandataire IGH, en tant qu'auteur indirect du dommage, nécessite l'existence et la preuve d'une faute qualifiée.

Aucun régime de responsabilité spécifique n'est prévu concernant le mandataire immeuble de grande hauteur (IGH). Le droit commun s'applique donc, tant pour sa responsabilité civile que pénale.

Sa responsabilité civile pourrait être engagée en cas de faute purement personnelle. En sa qualité d'agent public, s'il commettait une faute personnelle détachable du service, mais non dépourvue de tout lien avec le service, l'administration pourrait être condamnée à réparer intégralement le préjudice subi par la victime.

Sa responsabilité pénale pourrait être recherchée sur le fondement de l'article 121-3 du code pénal s'il commettait une infraction non-intentionnelle. En pratique, le lien de causalité entre la faute et le dommage ne pourrait être qu'indirect. La preuve d'une faute qualifiée, laquelle peut consister en une faute caractérisée ou une faute délibérée, serait dès lors exigée, une faute simple étant insuffisante pour engager la responsabilité de l'auteur indirect du dommage. En tout état de cause, le juge devrait apprécier in concreto les diligences accomplies ou omises, en tenant compte des « compétences, du pouvoir et des moyens » dont l'agent dispose, « ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi [lui] confie ». À titre d'exemple, et au regard de la jurisprudence, le mandataire IGH pourrait commettre une faute caractérisée, s'il omettait de vérifier les conditions de sécurité du parc immobilier des ministères.

PROTECTION FONCTIONNELLE

Le contentieux civil de l'indemnisation de la détention provisoire (IDP) géré par l'Agent judiciaire de l'État (AJE) devant les tribunaux judiciaires n'ouvre pas droit au bénéfice de la protection fonctionnelle sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations du fonctionnaire.

L'octroi de la protection fonctionnelle (PF) peut être accordé même à titre rétroactif pour les différentes phases de la procédure pénale contre un agent public, poursuivi pénalement, dès lors que celui-ci n'a pas commis de faute personnelle. Cette absence de faute personnelle peut être établie par la décision de relaxe prononcée par l'autorité judiciaire.

Même si elle suppose l'existence de poursuites pénales antérieures contre cet agent, la procédure d'IDP ne saurait ouvrir droit au bénéfice de la PF.

Le contentieux de l'IDP est un contentieux indemnitaire civil géré par l'AJE devant les tribunaux judiciaires : l'article 149 du code de procédure pénale (CPP) ouvre le droit à la réparation intégrale du préjudice subi du fait d'une détention, dans le cadre d'une procédure ayant abouti à une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement. Cette action en réparation du préjudice résultant de la détention provisoire ne répond pas aux conditions de mise en œuvre de la PF.

DROIT INTERNATIONAL ET DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

RESPONSABILITE DE L'ETAT

La responsabilité d'un État ne peut être recherchée lorsqu'il exécute régulièrement des sanctions européennes de l'Union européenne (UE) et ce, même si elles ont été annulées. Seule l'UE engage, dans ce cas de figure, sa responsabilité. En revanche, des sanctions irrégulièrement exécutées ou maintenues par un État, malgré leur annulation par la Cour de justice de l'Union européenne, engage la responsabilité de cet État.

En application des dispositions du *Counter Terrorism Act*, le Trésor britannique a interdit aux opérateurs du secteur financier établis au Royaume-Uni de maintenir ou de créer des liens commerciaux avec la banque Mellat, d'origine iranienne.

La Cour Suprême anglaise a annulé cette mesure dans un arrêt rendu le 19 juin 2013, notamment parce qu'elle était disproportionnée, injustifiée et arbitraire, le Trésor n'apportant pas la preuve du rôle spécifique joué par la banque dans le financement du programme nucléaire iranien. En conséquence, la banque a engagé une action en réparation du préjudice qu'elle a subi et réclame à ce titre quatre milliards de dollars de dommages et intérêts.

Le risque de voir les banques iraniennes installées à Paris et ayant fait l'objet de mesures européennes de gel de fonds rechercher la responsabilité de l'État français, aux motifs que ce dernier participerait à l'élaboration des listes de personnes sanctionnées est très faible, dès lors que ces mesures résultent de la stricte mise en œuvre du droit européen.

DROIT FINANCIER

RECAPITALISATION PREVENTIVE

L'évaluation de la résistance des banques, menée par la Banque centrale européenne (BCE), pourrait conduire à des opérations de recapitalisation préventive, en dehors

des cas de défaillance prévus par la loi bancaire ou par la proposition de directive sur la résolution des établissements bancaires. Le recours éventuel à une aide publique, pour être compatible avec les lignes directives de l'Union européenne, doit faire supporter une partie de la charge financière aux créanciers de la banque. Cette exigence nécessiterait l'adoption d'une disposition législative dont la conformité à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas garantie.

L'établissement d'un cadre commun pour le redressement et la résolution des défaillances bancaires à travers le mécanisme de résolution unique (MRU) constitue une nouvelle étape dans la création d'une union bancaire, qui vise à réguler le système bancaire européen.

La proposition de directive 2012/0150 COD du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et des entreprises d'investissement (directive BRRD) prévoit différentes mesures destinées à prévenir les crises bancaires et, en cas de défaillance avérée ou inéluctable d'un établissement de crédit, à mettre en œuvre la résolution afin éviter toute déstabilisation des marchés financiers. L'objectif est de limiter les coûts supportés par les contribuables, en mettant les pertes financières des établissements de crédit à la charge de leurs actionnaires et de leurs créanciers.

Avant que ce mécanisme ne soit complètement opérationnel, la BCE et l'Autorité bancaire européenne procèdent, pour les établissements les plus importants, à une évaluation complète de la qualité des actifs bancaires et à des tests de résistance évaluant la capacité des banques à résister à des situations de crise. À l'issue de cette revue générale, un établissement de crédit pourrait se voir imposer une recapitalisation préventive en dehors des cas de défaillance prévus par la directive BRRD ou la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires. S'il était recouru à une aide publique pour la réalisation de cette recapitalisation, une récente communication de la Commission européenne impose de faire supporter une partie de la charge financière aux créanciers de la banque par la conversion ou l'annulation de leurs titres de créance. Le respect de cette condition nécessiterait l'adoption d'une disposition législative. Cependant, celle-ci présenterait des risques de contrariété à la Constitution et à la CEDH.

DROIT PUBLIC

CONCESSION D'AMENAGEMENT

Le code de l'urbanisme encadre la passation de concession d'aménagement. L'opération envisagée par une collectivité territoriale pour la première phase d'aménagement de sa ZAC ne semble pas répondre aux conditions posées par le code. En particulier, le risque d'exploitation ne pèserait pas sur l'aménageur retenu.

Dans le cadre du projet d'aménagement de la première tranche de la zone d'aménagement concertée, une communauté d'agglomération a signé un traité de concession d'aménagement avec la société d'équipement du département. La passation des concessions d'aménagement est soumise à des règles particulières précisées par le code de l'urbanisme. En l'espèce, le traité de concession soulève des interrogations juridiques dans la mesure où le programme des travaux envisagé pourrait ne pas répondre à la définition d'une opération d'aménagement. Par ailleurs, l'analyse du bilan prévisionnel et des clauses du traité font ressortir l'absence de risque d'exploitation supporté par l'aménageur. De ce fait, il existe un fort risque de requalification en marché public d'aménagement ou de travaux. Dans ces conditions, une méconnaissance des règles de mise en concurrence pourrait être reprochée à l'acheteur public. Si la qualification d'opération d'aménagement n'est pas retenue, le juge pourrait également sanctionner le non-respect des dispositions de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique.

ETABLISSEMENT PUBLIC

FILIALE

La notion de filiale, propre au droit des sociétés, semble impropre pour caractériser les relations pouvant unir deux établissements publics administratifs (EPA), ceux-ci ne disposant pas d'un capital susceptible de faire l'objet de prises de participation. Toute relation n'est cependant pas exclue entre deux établissements publics et peut prendre la forme soit d'une participation de l'un aux organes collégiaux placés à la tête de l'autre, soit d'un rattachement et d'une « tutelle » de l'un sur l'autre, institué par le législateur dès lors que ce rattachement reviendrait à créer une nouvelle catégorie d'établissement public.

Deux établissements publics ne sauraient entretenir de relation qui s'apparente à une filialisation. En effet, la notion de filiale est une notion propre au droit des sociétés, définie par le code de commerce comme étant la situation dans laquelle une société possède plus de la moitié du capital d'une autre société. Or, par définition, un EPA ne dispose pas à proprement parler d'un capital susceptible de faire l'objet de prises de participation. Il ne paraît donc pas possible de recourir à la notion de « filiale » pour établir un lien entre deux établissements publics. L'exemple des chambres de commerce et d'industrie ne semble pas pertinent dans la mesure où celles-ci n'obéissent pas à une logique de filialisation, mais de rattachement.

En revanche, toute relation entre deux établissements publics n'est pas exclue par principe, soit qu'elle prenne la forme d'une participation de l'un aux organes collégiaux placés à la tête de l'autre, soit qu'elle prenne la forme d'une « tutelle » de l'un sur l'autre.

Néanmoins, un tel établissement, rattaché et sous la tutelle d'un autre EPA, devra être créé par le législateur s'il ne se rattache à aucune catégorie existante. En effet, en vertu de l'article 34 de la Constitution, la création d'un établissement public relève de la compétence du législateur lorsqu'il n'est susceptible de relever d'aucune catégorie existante.

FONDS DE DOTATION

ASSOCIATION TRANSPARENTE

La loi du 4 août 2008 dite loi de modernisation de l'économie fixe le principe de l'interdiction de perception de fonds publics par un fonds de dotation. Un fonds de dotation peut recevoir des fonds d'une association elle-même subventionnée par une personne publique, sous réserve que cette association ne soit pas qualifiée de transparente.

Un fonds de dotation sollicite du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué chargé du budget une dérogation pour pouvoir percevoir des fonds publics.

La loi pose le principe de l'interdiction de la perception de fonds publics par un fonds de dotation et prévoit des conditions très restrictives pour y déroger. La nature des opérations envisagées par le fonds de dotation ne justifie pas une dérogation à ce principe et ce, d'autant moins que le plan de financement prévoit que le fonds soit, à son lancement, uniquement financé par des fonds publics (Conseil général, communauté d'agglomération, région, fonds européens FEDER Innovation et État).

Le fonds de dotation envisage également d'utiliser une association ayant reçu les financements publics comme structure pivot. Toutefois, si le fonds de dotation peut recevoir des fonds d'une association, elle-même subventionnée par une personne publique, c'est à la condition que cette association ne soit pas transparente.

GROUPEMENT D'INTERET PUBLIC

DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

Conformément à la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, un GIP a vocation à exercer lui-même les missions de service public qui lui sont confiées. Toutefois, sous réserve que la convention constitutive du GIP l'y habilite expressément, rien ne semble s'opposer à ce qu'un GIP recoure à une délégation de service public pour l'exercice de ses missions.

Si un groupement d'intérêt public (GIP) n'a pas vocation à déléguer les missions de service public qui lui incombent, rien ne semble pour autant s'y opposer. Il paraît toutefois préférable que sa convention constitutive soit préalablement modifiée afin de l'habiliter à conclure une délégation de service public (DSP), particulièrement lorsque la création du GIP constitue déjà, en réalité, une DSP. Il résulte en effet de la jurisprudence du Conseil d'État que lorsque l'activité d'intérêt général exercée par un GIP comprend une mission de service public obligatoire pour la personne publique qui prend part à sa création, cette dernière constitue une DSP. Dès lors, le GIP ne pourrait lui-même confier l'exécution de tout ou partie de la mission de service public obligatoire du délégant initial qu'à un subdélégué agréé par le délégant initial.

PROPRIETE INTELLECTUELLE

BLOC DE COMPETENCE JUDICIAIRE

La loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 relative à la simplification du droit consacre la seule compétence du juge judiciaire pour juger des actions civiles en matière de propriété intellectuelle. Le juge administratif est donc appelé à surseoir à statuer tant en matière contractuelle qu'extracontractuelle.

Depuis la loi du 17 mai 2011 (codifiée à l'article L. 331-1 du code de la propriété intellectuelle), le juge administratif n'est plus compétent pour connaître des actions civiles en matière de propriété littéraire et artistique, même lorsque les personnes publiques sont en cause. Jusqu'à cette date, la compétence du juge administratif était traditionnellement admise pour la protection des œuvres de l'esprit en général, auxquelles sont assimilés les logiciels. Sous l'effet de cette consécration de compétence exclusive du juge judiciaire, le juge administratif devra surseoir à statuer tant en matière contractuelle qu'extracontractuelle.

TROISIÈME PARTIE

LES CHIFFRES CLÉS DE LA DAJ

I. Les ressources humaines

II. L'activité en chiffres

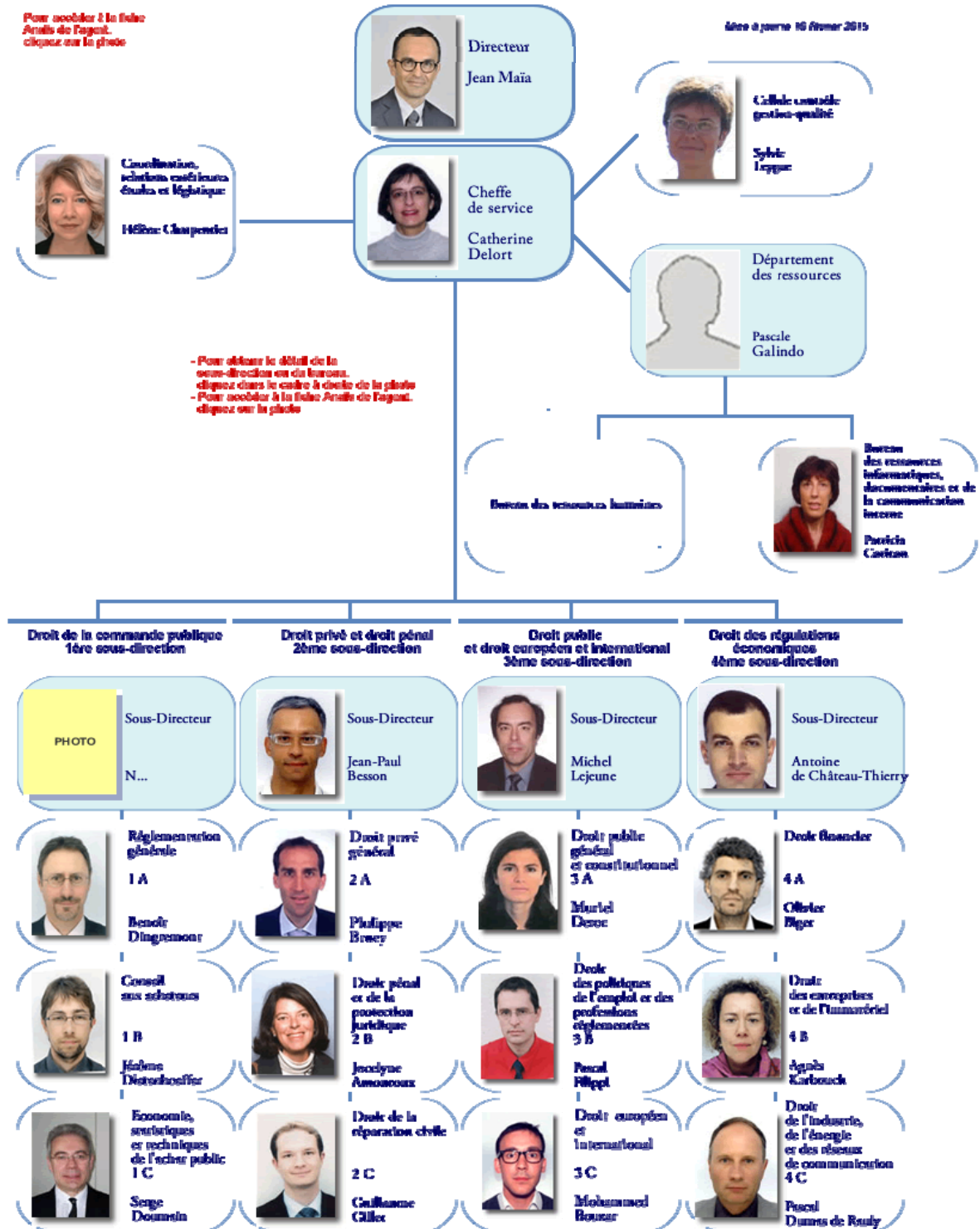
I. LES RESSOURCES HUMAINES

1. L'organigramme

2. 187 agents, dont une majorité d'experts, répartis entre les différentes fonctions de la direction

3. Le souci du perfectionnement, l'ouverture sur de nouvelles compétences

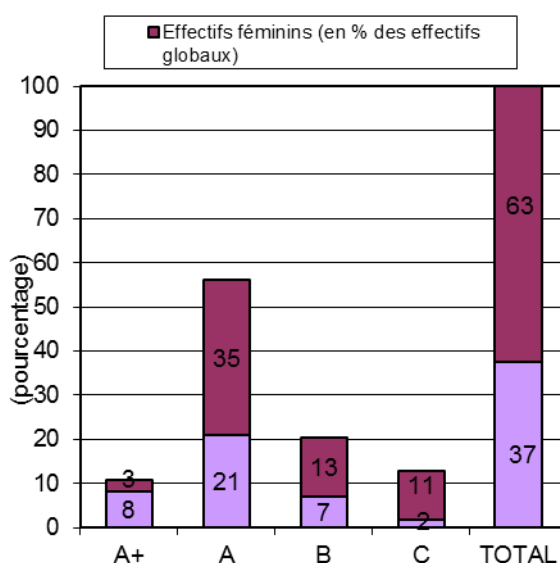
1. L'organigramme



2. 187 agents, dont une majorité d'experts, répartis entre les différentes fonctions de la direction

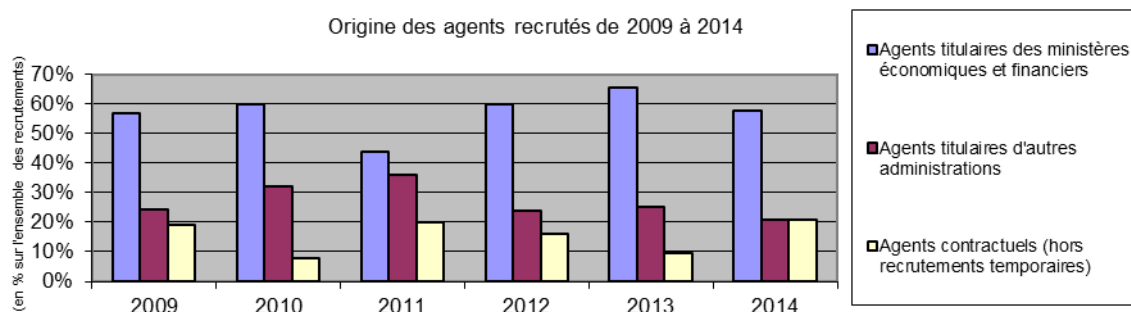
Au 31 décembre 2014, les agents de catégories A et A+ totalisent ensemble 67 % des effectifs, 20 % pour les agents de catégorie B et 13 % pour les agents de catégorie C. 63 % des effectifs sont des femmes, majoritairement agents de catégorie A. La proportion des agents affectés aux métiers juridiques (consultations et contentieux) représente 82 % des effectifs globaux, contre 18 % pour les fonctions support.

Structure catégorielle des effectifs, par sexe au 31 décembre 2014



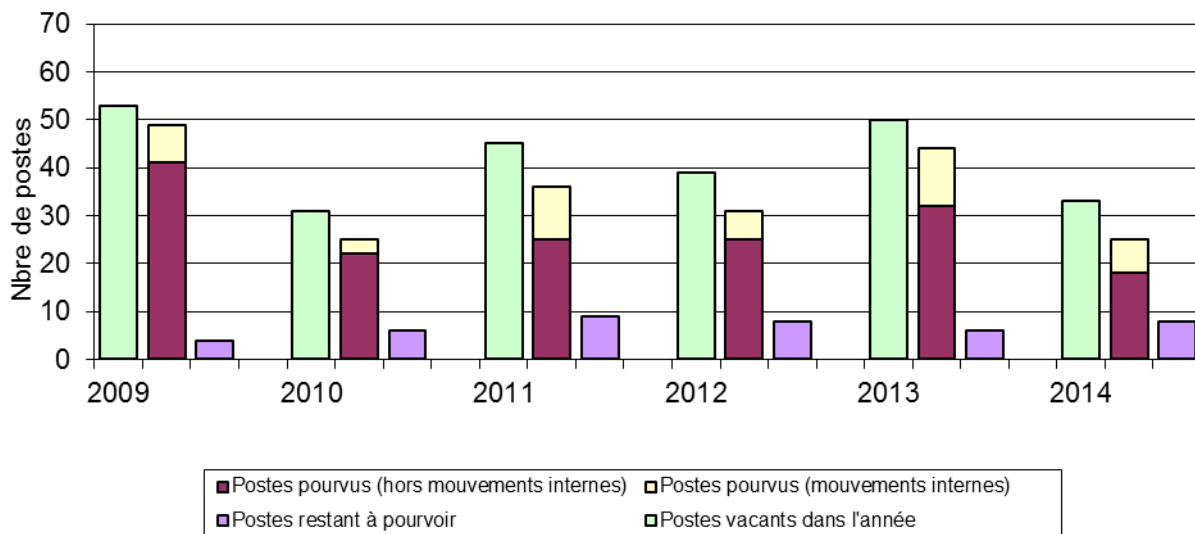
L'âge moyen s'établit à 46 ans (moyenne d'âge ministérielle pour 2013 : 47,7 ans).

En 2014, les recrutements d'agents titulaires des ministères économiques et financiers prédominent. En effet, ils représentent 58 % de l'ensemble des recrutements, alors que les agents titulaires d'autres administrations totalisent 21 % de ces recrutements. Le recours aux agents non titulaires est de 21 % en 2014 contre 9 % en 2013.



Par rapport à la fin de l'année 2013, le nombre global de postes à pourvoir augmente (8 contre 3) alors que la mobilité intradirectionnelle diminue (7 agents contre 14 en 2013) et concerne majoritairement les agents de catégorie A+ (5 agents).

Postes laissés vacants (2009 à 2014)
(situation au 31 décembre)



3. Le souci du perfectionnement, l'ouverture sur de nouvelles compétences

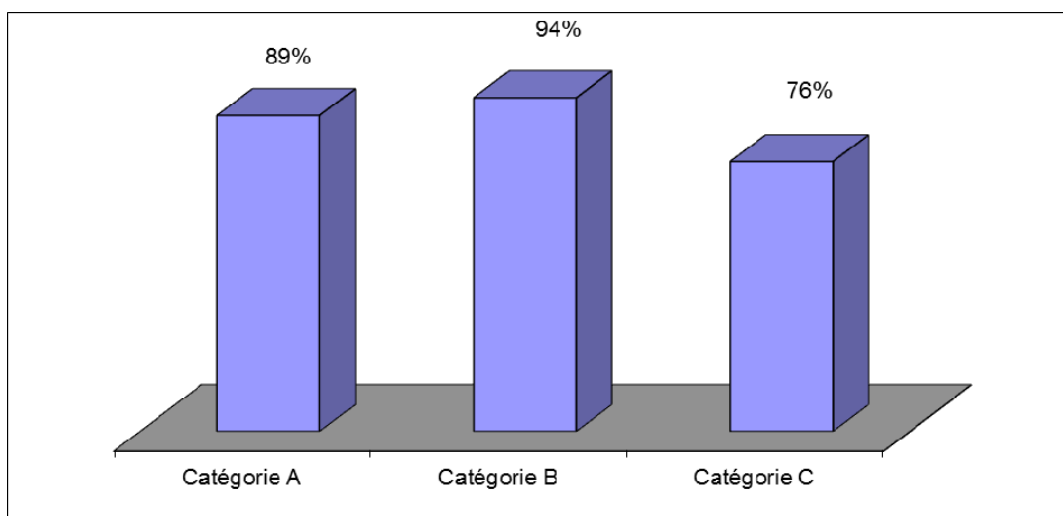
3.1. La formation professionnelle

La formation continue des agents constitue une priorité pour la direction.

Au titre de 2014, les agents de la DAJ ont suivi 539 jours de formation, soit près de 3 jours par agent, contre 643 jours en 2013 (3,5 jours par agent), 824 en 2012 (4 jours par agent) et 984 jours en 2011 (5 jours par agent).

Le nombre de jours consacrés aux formations spécifiques s'élèvent à 126 jours.

Pourcentage d'agents ayant suivi une formation en 2014, par catégorie



➤ La formation à la légistique

En 2014, des formations à la légistique, identiques à celles initiées depuis 2008, dispensées par des membres du Conseil d'État, ont été organisées avec la collaboration de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE).

➤ Les formations portant sur la mise à jour des connaissances juridiques

Des formations en matière de procédure civile et de procédure pénale ont été organisées.

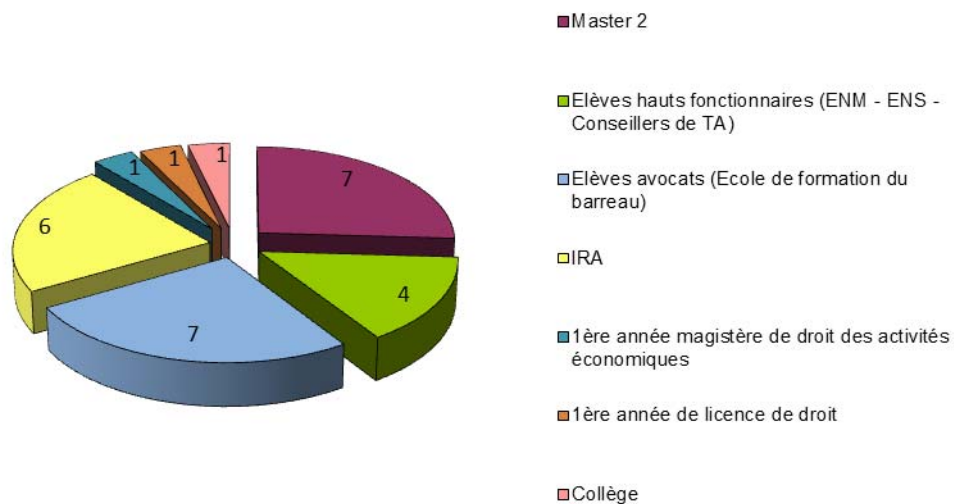
En outre, des formations portant sur les difficultés juridiques propres aux dossiers contentieux (opposition à titre – hospitalisation sans consentement) ont été programmées.

3.2. L'accueil des stagiaires

27 stagiaires ont été accueillis en 2014, à la DAJ, dont 6 élèves en cours de scolarité dans les instituts régionaux d'administration.

Ils se répartissent de la façon suivante, en fonction de leur provenance, ou de leur niveau d'études.

Répartition des 27 stagiaires



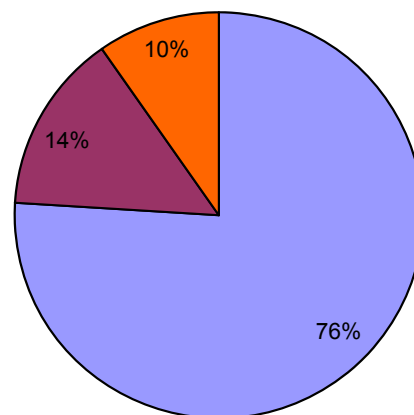
II. L'ACTIVITÉ EN CHIFFRES

- 1. L'expertise : pour qui, comment, combien ?**
- 2. La défense de l'État devant les juridictions**
- 3. Le panorama des activités de la DAJ en termes d'effectifs et de coûts**
- 4. Le bilan financier**

1. L'expertise : pour qui, comment, combien ?

1.1. Les bénéficiaires des consultations juridiques : trois grandes catégories de clients

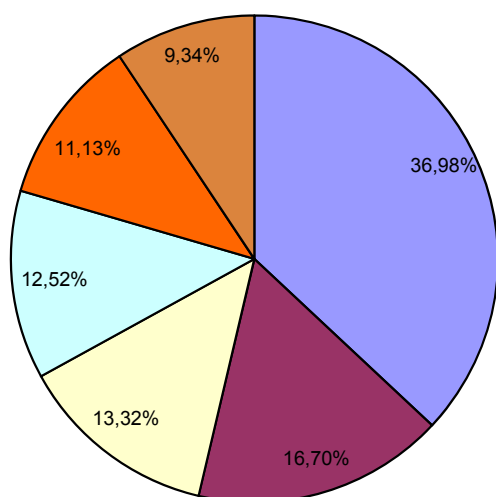
Trois consultations écrites sur quatre sont destinées aux administrations centrales des ministères économiques et financiers.



■ Bercy ■ Autres ministères ■ Autres entités

Les « clients » de Bercy

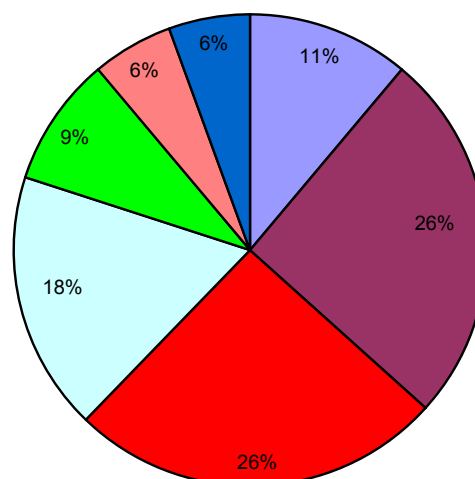
À Bercy, 5 destinataires se répartissent près des deux-tiers (63 %) des consultations: DGFIP, DG Trésor, ministres et cabinets, DGE et DGDDI.



■ Autres Bercy* ■ DGFIP
 ■ DGTTrésor ■ Ministres et cabinets
 ■ DGE ■ DGDDI

Les « clients » des autres ministères

À l'extérieur de Bercy, 9 consultations sur 10 sont concentrées sur 6 ministères : l'Écologie, l'Intérieur, les services du Premier ministre, la Justice, les Affaires sociales et la santé, l'Éducation nationale.



■ Autres* ■ INTERIEUR
 ■ MEDDE ■ Premier Ministre
 ■ Justice ■ Affaires sociales et santé
 ■ Education nationale

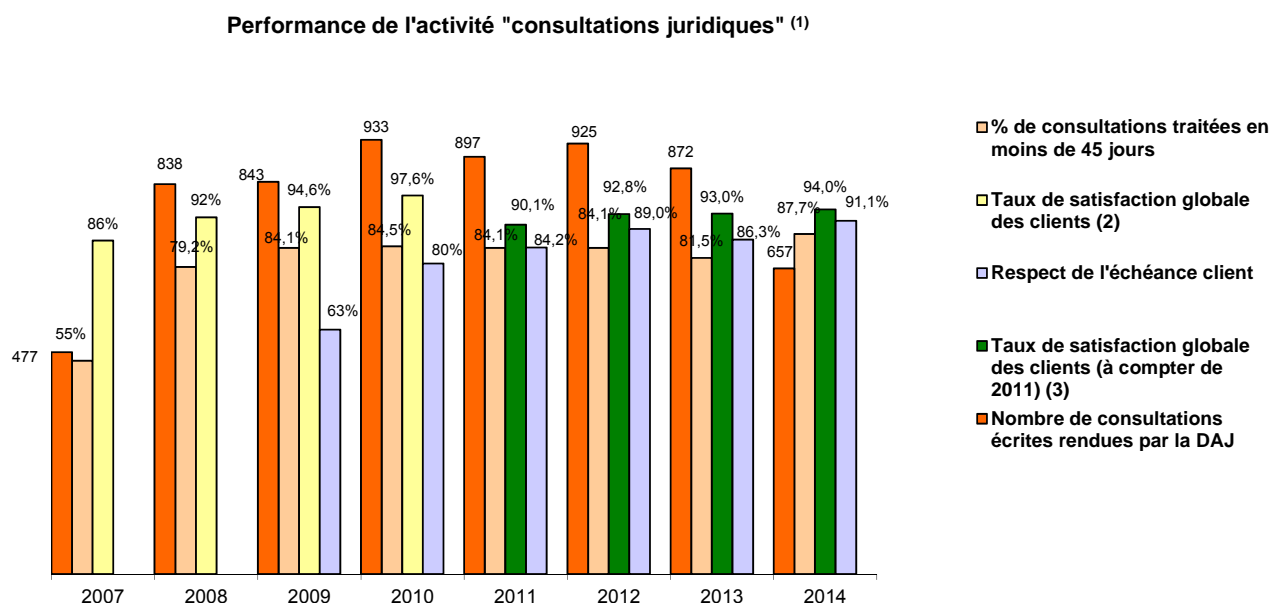
* dont direction du Budget (8,6 %), DGCCRF (5,4 %) et IGF (5,4 %). * dont Défense (3 %).

1.2. La performance de la DAJ en matière de consultations juridiques

La DAJ a rédigé, en 2014, 657 consultations juridiques formalisées, dans tous les domaines du droit, demandées par les administrations centrales de l'État et ses établissements, relevant tant des ministères financiers que des autres ministères.

En outre, 444 consultations supplémentaires, autres que celles relatives au conseil aux acheteurs publics (voir 1.3. infra) ont été réalisées, essentiellement par courriel.

88 % des consultations hors courriel ont été traitées en moins de 45 jours, et 91 % ont respecté l'échéance négociée avec le commanditaire, le taux de satisfaction globale atteignant 94 %.



(1) Consultations par notes formalisées, à l'exclusion des prestations par courriel.

(2) Indicateur du projet annuel de performance (PAP), sur la base des questionnaires d'évaluation retournés par les bénéficiaires des consultations.

(3) En 2011, le mode de calcul de l'indicateur a été modifié.

1.3. Le conseil aux acheteurs publics

En 2014, la DAJ a assuré par courriel près de 1.600 prestations de conseil juridique aux acheteurs publics, dans un délai moyen de 5,4 jours calendaires. La quasi-totalité (99,9 %) a été traitée en 8 jours ou moins.

2. La défense de l'État devant les juridictions

2.1. Le contentieux judiciaire

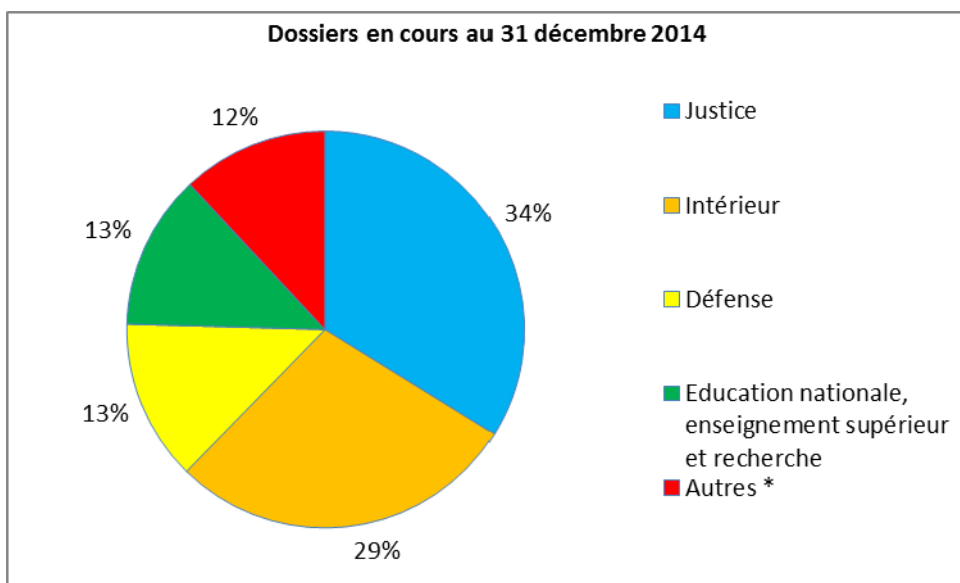
Le directeur des affaires juridiques est Agent judiciaire de l'État (AJE) : il dispose à ce titre, en application de l'article 38 de la loi du 3 avril 1955, d'un mandat exclusif de représentation de toutes les administrations devant les tribunaux judiciaires, dès lors qu'une créance ou une dette, étrangère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

Au cours de l'année 2014, 5.200 nouveaux dossiers ont été ouverts, incluant les dossiers amiables. Dans les contentieux en demande, la DAJ dans ses fonctions d'AJE a obtenu, en 2013 (dernier bilan connu), 19 M€. Dans les contentieux en défense, pour un montant réclamé dépassant 140 M€, les condamnations de l'État ont été limitées à 16 M€.

En 2014, 99,7 % des services bénéficiaires des prestations de l'AJE se sont déclarés satisfaits (99,2 % en 2013). L'objectif de 90 % fixé sur cet indicateur est donc largement satisfait.

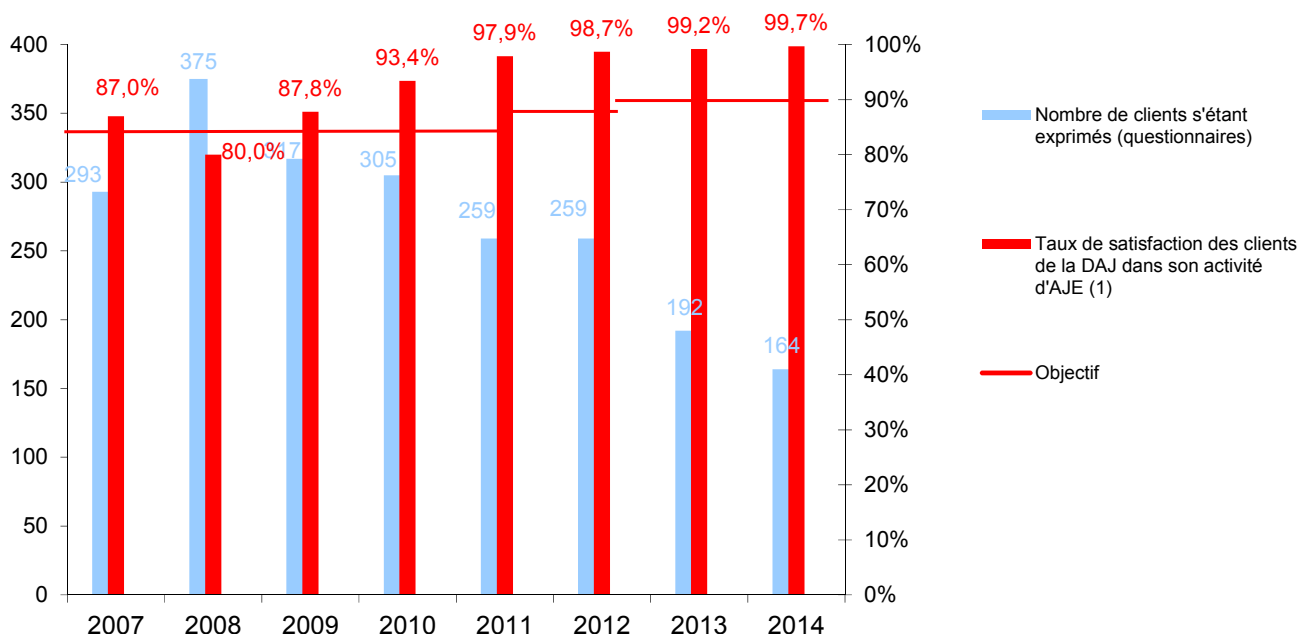
Les clients de l'Agent Judiciaire de l'État en 2014

4 ministères représentent 89 % des dossiers : la Justice, l'Intérieur, la Défense et l'Éducation nationale, Enseignement supérieur et Recherche.



* dont ministères financiers (6,3 %), MEDDE (2,3 %)

La performance de la DAJ dans son activité d'Agent judiciaire de l'État



(1) Réponses aux questionnaires envoyés, avec la notification des décisions de justice, aux administrations pour lesquelles la DAJ a travaillé.

2.2. Le contentieux administratif

La DAJ a également assuré, directement ou en soutien des directions concernées, la défense des ministères financiers devant les juridictions administratives françaises et les juridictions européennes

3.2. Coût des consultations juridiques en 2014 par client

En 2014, la DAJ a réalisé 1.104 consultations dont 658 consultations par note formalisée (60 %) et 446 consultations non formalisées, par courriel ou autre support (40 %).

Ces consultations ont représenté 14.545 jours/agents de la DAJ toutes fonctions confondues, soit 69,5 ETP.

Le coût complet des consultations juridiques s'établit à 8.591.400 euros, soit un coût complet moyen de la consultation de 7.800 euros (9.600 euros pour une consultation par note formalisée et 5.100 euros pour une consultation par courriel).

3.3. Coût des conseils aux acheteurs publics en 2014

En 2014, 1.570 conseils aux acheteurs publics ont été délivrés par courriel.

Ils ont représenté 6,5 ETP.

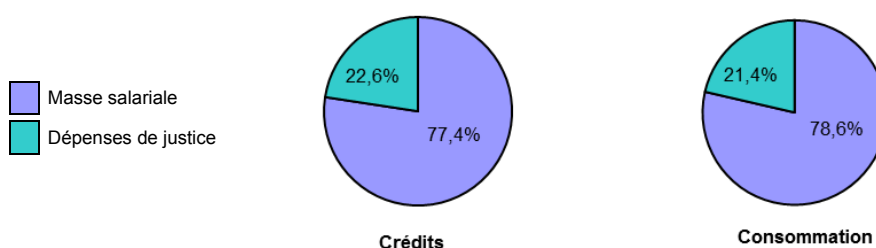
Le coût complet de cette activité s'est élevé à 824.578 euros, soit un coût complet moyen du courriel de 525 euros.

4. Le bilan financier

4.1. Les dépenses de justice

Le budget mis à disposition de la DAJ par la loi de finances pour 2014 était de 19,5 M€ en crédits de paiement (20,2 M€ en 2013).

La consommation de ces crédits s'est élevée à 19,3 M€ (contre 18,3 M€ en 2013). La masse salariale en constituait 78,6 %. Les 21,4 % restants consistent en des dépenses d'honoraires et de frais de justice, et dans le règlement des réparations civiles, administratives et européennes au titre des contentieux dont la direction assure le suivi. Ce sont plus de 4.000 actes financiers, factures ou exécution de décisions de justice, qui ont ainsi été traités dans la chaîne des dépenses de l'État. En 2014, l'augmentation constatée des dépenses de justice résulte surtout de la complexification et l'allongement de certains dossiers, tant judiciaires qu'administratifs, ce qui en accroît le coût, à la croissance des prises en charge des dépenses d'assistance juridique dans le cadre des protections de fonctionnaires et, enfin, au paiement de prestations réalisées au titre de 2013 mais n'ayant pu être réglées sur cet exercice.



Par ailleurs, pour ses dépenses de fonctionnement courant (affranchissement, documentation, déplacements, fournitures de bureau, reprographie, traductions, informatique...), la DAJ dispose d'une dotation annuelle attribuée par le secrétaire général de Bercy. En 2014, les dépenses se sont élevées à 173.000 euros (pour 260.000 euros au total en 2013) dont 32 % pour l'informatique (45 % en 2013). La diminution, outre d'importants efforts d'économies, provient d'une modification du mode de calcul et de l'imputation des dépenses informatiques.

4.2. Les recettes non fiscales

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

En 2014, la DAJ a traité 532 demandes d'émission de titres, pour un montant total qui s'est élevé à 14,9 M€ (pour 12,7 M€ en 2013). Ce montant comprend un versement de 1.175.000 euros au titre d'une transaction en dédommagement de l'État pour une affaire de pollution marine.

➤ Évolution 2007-2014 des crédits votés et des recettes non fiscales gérés par la DAJ

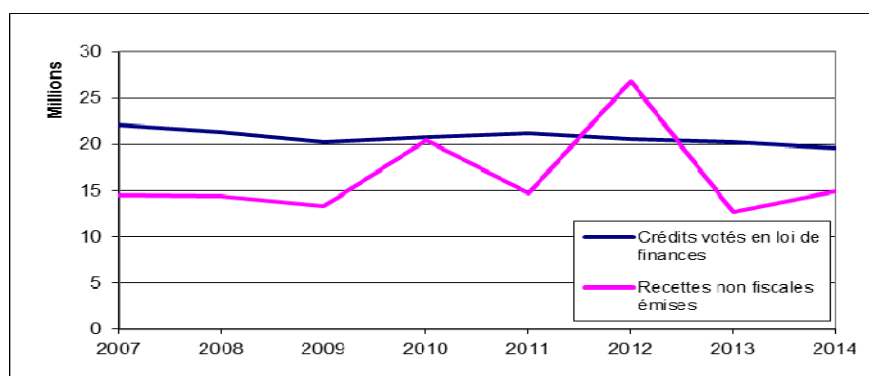


TABLE DES MATIÈRES

ÉDITORIAL	4
PREMIÈRE PARTIE - UNE DIRECTION COMPÉTENTE DANS DE NOMBREUX DOMAINES DU DROIT ET OUVERTE SUR L'EXTÉRIEUR.....	5
I. LES MISSIONS DE LA DIRECTION.....	6
1. ASSURER UNE RÉGLEMENTATION SIMPLE ET EFFICACE.....	7
1.1. Participer à la modernisation de la réglementation.....	7
1.2. Contribuer aux chantiers de simplification en faveur des entreprises et des citoyens	10
1.3. Adapter la réglementation de la commande publique et défendre les intérêts français dans les négociations à Bruxelles.....	14
2. GARANTIR UNE EXPERTISE OPÉRATIONNELLE.....	18
2.1. L'expertise en droit privé.....	18
2.2. L'expertise en droit public.....	19
2.3. L'expertise en droit de l'Union européenne et en droit international	21
2.4. L'expertise en droit financier, en droit industriel et en droit de la propriété intellectuelle.....	24
2.5. L'expertise en droit de la commande publique.....	26
3. COORDONNER LA PRÉPARATION, LA MISE EN ŒUVRE ET LA DÉFENSE DES TEXTES	27
3.1. Coordonner la préparation et le suivi des textes.....	27
3.2. Coordonner la défense des textes.....	27
4. DÉFENDRE L'ÉTAT AU CONTENTIEUX	28
4.1. Au titre de la fonction d'agent judiciaire de l'État.....	28
4.2. Autres contentieux	31
II. UNE DIRECTION OUVERTE SUR L'EXTÉRIEUR.....	34
1. L'ACTIVITÉ ÉDITORIALE	35
1.1. La Lettre de la DAJ.....	35
1.2. Les vade-mecum, plaquettes, extranets, brochures et guides	35
1.3. Le site de la DAJ.....	37
2. LE RECENSEMENT DES MARCHÉS PUBLICS	37
3. LES RELATIONS AVEC LES SERVICES ACHETEURS DU MINISTÈRE.....	37
4. L'ENGAGEMENT QUALITÉ	38
5. LE RENOUVELLEMENT DES CONVENTIONS SIGNÉES ENTRE LA DAJ ET SES CLIENTS	38
6. LES FONDS DE DOTATION	38
7. MISSIONS OU RÉCEPTIONS DE DÉLÉGATIONS ÉTRANGÈRES.....	39

DEUXIÈME PARTIE - LES PRINCIPALES CONSULTATIONS 41

COMMANDE PUBLIQUE.....	42
DROIT CIVIL	43
DROIT INTERNATIONAL ET DROIT DE L'UNION EUROPEENNE	45
DROIT FINANCIER.....	45
DROIT PUBLIC	46
ETABLISSEMENT PUBLIC	47
FONDS DE DOTATION.....	47
GROUPEMENT D'INTERET PUBLIC	48
PROPRIETE INTELLECTUELLE	48

TROISIÈME PARTIE - LES CHIFFRES CLÉS DE LA DAJ 49

I. LES RESSOURCES HUMAINES.....	50
1. L'ORGANIGRAMME.....	51
2. 187 AGENTS, DONT UNE MAJORITÉ D'EXPERTS, RÉPARTIS ENTRE LES DIFFÉRENTES FONCTIONS DE LA DIRECTION	52
3. LE SOUCI DU PERFECTIONNEMENT, L'OUVERTURE SUR DE NOUVELLES COMPÉTENCES	53
3.1. La formation professionnelle	53
3.2. L'accueil des stagiaires	54
II. L'ACTIVITÉ EN CHIFFRES	55
1. L'EXPERTISE : POUR QUI, COMMENT, COMBIEN ?.....	56
1.1. Les bénéficiaires des consultations juridiques : trois grandes catégories de clients	56
1.2. La performance de la DAJ en matière de consultations juridiques.....	57
1.3. Le conseil aux acheteurs publics	57
2. LA DÉFENSE DE L'ÉTAT DEVANT LES JURIDICTIONS	57
2.1. Le contentieux judiciaire	57
2.2. Le contentieux administratif	58
3. LE PANORAMA DES ACTIVITÉS DE LA DAJ EN TERMES D'EFFECTIFS ET DE COÛTS	59
3.1. Répartition du temps de travail global de la DAJ en 2014 par prestation finale..	59
3.2. Coût des consultations juridiques en 2014 par client	60
3.3. Coût des conseils aux acheteurs publics en 2014	60
4. LE BILAN FINANCIER.....	60
4.1. Les dépenses de justice	60
4.2. Les recettes non fiscales.....	61

Directeur de la publication : Jean Maïa



Bâtiment Condorcet – télédéc 353 – 6, rue Louise Weiss – 75703 Paris cedex 13

Impression : SG SEP 2C – ISSN : 1623-5401 – Dépôt légal : à parution