



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

Liberté
Égalité
Fraternité

Direction des
Affaires juridiques

Rapport d'activité

— 2023



Conception, rédaction, graphisme

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

La DAJ est une direction du ministère de l'Economie et des Finances, un ministère engagé au service d'une économie forte et durable : il définit la stratégie économique de la France, élabore et exécute son budget, lutte contre les fraudes et crée un environnement favorable au développement des entreprises.

Droits images

©BercyPhotos-Gezelin Gree, ©BercyPhoto-Patrick Bagein, ©MihaCreative-stock.adobe.com, ©BillionPhotos.com-stock.adobe.com, ©SebastienRabany-stock.adobe.com, ©Thomas-stock.adobe.com, ©WADII-stock.adobe.com, ©Thapana_Studio-stock.adobe.com, ©BercyPhoto-Hamilton de Oliveira, ©mykytivoandr-stock.adobe.com, ©Stavros-stock.adobe.com, ©Fotolia, ©mehaniq41-stock.adobe.com, ©AlcelVision-stock.adobe.com, ©Cayambe-WikipédiaCommons, ©lightfieldStudios-stock.adobe.com, ©alphaspirit-stock.adobe.com, ©Drazen-stock.adobe.com, ©MelkanBassil-stock.adobe.com, ©Monet-stock.adobe.com, ©thodonal-stock.adobe.com, ©contrastwerkstatt-stock.adobe.com

Date de publication

MAI 2024

RAPPORT D'ACTIVITÉ

SOMMAIRE

PAGE	PAGE	PAGE
04	15	29
ÉDITO	FOCUS : LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE ÉNERGÉTIQUE	DÉFENDRE LES INTÉRÊTS DE L'ÉTAT
PAGE		
06		
ORGANISATION	PAGE	PAGE
	19	39
PAGE	FOCUS : VERS UNE ÉCONOMIE DÉCARBONNÉE	EXPERTISER ET CONSEILLER
08		
MISSIONS		
PAGE	PAGE	PAGE
10	23	53
FAITS MARQUANTS	ADAPTER ET MODERNISER LE DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE	APPUI ET SUIVI DE LA PRODUCTION NORMATIVE
PAGE		
12		
CHIFFRES CLÉS		



INTERVIEW

LAURE BÉDIER,

Directrice des affaires juridiques, Agent judiciaire de l'Etat

Que retenez-vous de l'action de la DAJ en 2023 ?

La direction a été fortement mobilisée tout au long de l'année **sur les conséquences de la crise énergétique**. Elle a notamment contribué à sécuriser les évolutions du **bouclier tarifaire**, destiné aux particuliers et aux très petites entreprises, et celles de l'amortisseur électricité bénéficiant aux consommateurs professionnels non éligibles au bouclier tarifaire. Elle a également participé aux réflexions sur la **réforme du marché de l'électricité en France**.

Le paysage européen du droit de la commande publique a évolué avec l'adoption ou la préparation de nombreux

textes : outre le règlement NZIA en cours de finalisation, les nombreuses discussions portant sur des projets de règlement sectoriels ont nécessité **une nouvelle organisation en interne** afin de défendre les positions françaises dans les instances européennes. La direction a également marqué son engagement dans l'objectif de **décarbonation de l'économie** en contribuant à la loi industrie verte du 23 octobre 2023.

Le contentieux de l'Agent judiciaire de l'Etat a connu en 2023 **une très forte augmentation d'activité**, le stock passant en un an de 14 000 à 17 000 dossiers. Cette forte progression est liée à la montée en puissance des dossiers liés aux fraudes au fonds de solidarité mis en place pendant la crise du Covid mais surtout aux

actions entreprises par des cabinets d'avocats spécialisés pour demander l'indemnisation des délais excessifs de traitement des contentieux, notamment dans les affaires prud'hommales et de contentieux aériens.

L'année 2024 ne devrait pas permettre d'inverser la tendance, puisque plus de 40 000 nouveaux dossiers ont été annoncés. La direction s'est dotée des moyens pour y faire face.

La direction a également participé au **renforcement de la lutte contre la fraude**, avec la généralisation de la surveillance des noms de domaine et signes identitaires de l'Etat français, qui a permis le lancement de plus de 1 700 d'actions de suspension de sites internet illicites.

Enfin, le suivi des demandes de communication de documents administratifs a fortement mobilisé la direction, avec une augmentation de plus de 80 % des demandes en 2023.

Comment la DAJ s'adapte-t-elle aux nombreuses évolutions technologiques (IA, Big data...), sociales (changement des habitudes de travail, transformation des organisations...) et cœur de métier ?

La crise liée au Covid a durablement changé notre manière de travailler. Tout l'enjeu est désormais de recréer un **collectif de travail** permettant aux agents de communiquer facilement, tout en conservant la souplesse qu'apportent la dématérialisation des échanges et la généralisation du télétravail.

Au-delà de quelques mesures ponctuelles, comme la mise en place d'un temps mensuel convivial, la DAJ a initié une réflexion associant l'ensemble des agents de la direction sur les évolutions nécessaires pour faire face aux enjeux futurs.

Avec l'aide de la Délégation synthèse, coordination et innovation du Secrétariat général, des groupes de travail ont identifié quatre thèmes de réflexion dont les conclusions serviront de base à la définition **des ambitions et des axes stratégiques de la feuille de route 2025-2028** de la direction.

La transformation numérique et l'exploitation des système d'intelligence artificielle font bien entendu partie de ces réflexions, tout comme la nécessité de fidéliser les talents à travers un dispositif d'accompagnement RH adapté.



La direction des Affaires juridiques ne fonctionne que grâce aux femmes et aux hommes qui la composent.



Quel regard portez-vous sur l'avenir de la direction ?

La direction ne fonctionne que grâce aux femmes et aux hommes qui la composent. Le principal défi sera de **maintenir la qualité et la rigueur de ses productions**, malgré un *turn over* important et le recrutement de profils souvent très juniors.

L'autre défi sera de **trouver un équilibre** entre notre rôle traditionnel d'expert juridique, produisant des analyses écrites approfondies en chambre, et la demande de plus en plus forte des directions métiers et des cabinets d'un accompagnement en mode projet, par nature assez chronophage.

Mais je ne doute pas que la direction saura répondre à ces défis et conserver son rôle de pôle juridique d'excellence au service de l'action publique, notamment grâce aux propositions issues de sa feuille de route stratégique.

LA DIRECTION

NOTRE ORGANISATION

La DAJ est composée de quatre sous-directions juridiques, d'une mission Appui au patrimoine immatériel de l'État (APIE), d'un bureau de coordination normative (COREL) et d'un département Ressources.

SOUS-DIRECTION DROIT PUBLIC, DROIT EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

Elle assure expertise et conseil dans les domaines du droit public général et du droit européen et international.

SOUS-DIRECTION DROIT PRIVÉ ET DROIT PÉNAL

Elle exerce les fonctions d'agent judiciaire de l'État et assure conseil et expertise dans tous les domaines du droit privé et du droit pénal et de la protection juridique des agents publics.

SOUS-DIRECTION DROIT DES RÉGULATIONS ÉCONOMIQUES

Elle assure expertise et conseil en droit des politiques économiques et financières.

SOUS-DIRECTION DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Elle est responsable de l'élaboration du droit de la commande publique, assure le conseil aux acheteurs et anime l'Observatoire économique de la commande publique (OECP).

MISSION APIE

Elle a pour fonction de promouvoir une gestion optimisée des actifs immatériels publics et d'accompagner les stratégies de valorisation de ce patrimoine.

BUREAU COREL

Il assure des fonctions transversales de coordination juridique pour l'ensemble des directions des ministères économiques et financiers et anime le réseau des correspondants juridiques dans les directions.

DÉPARTEMENT RESSOURCES

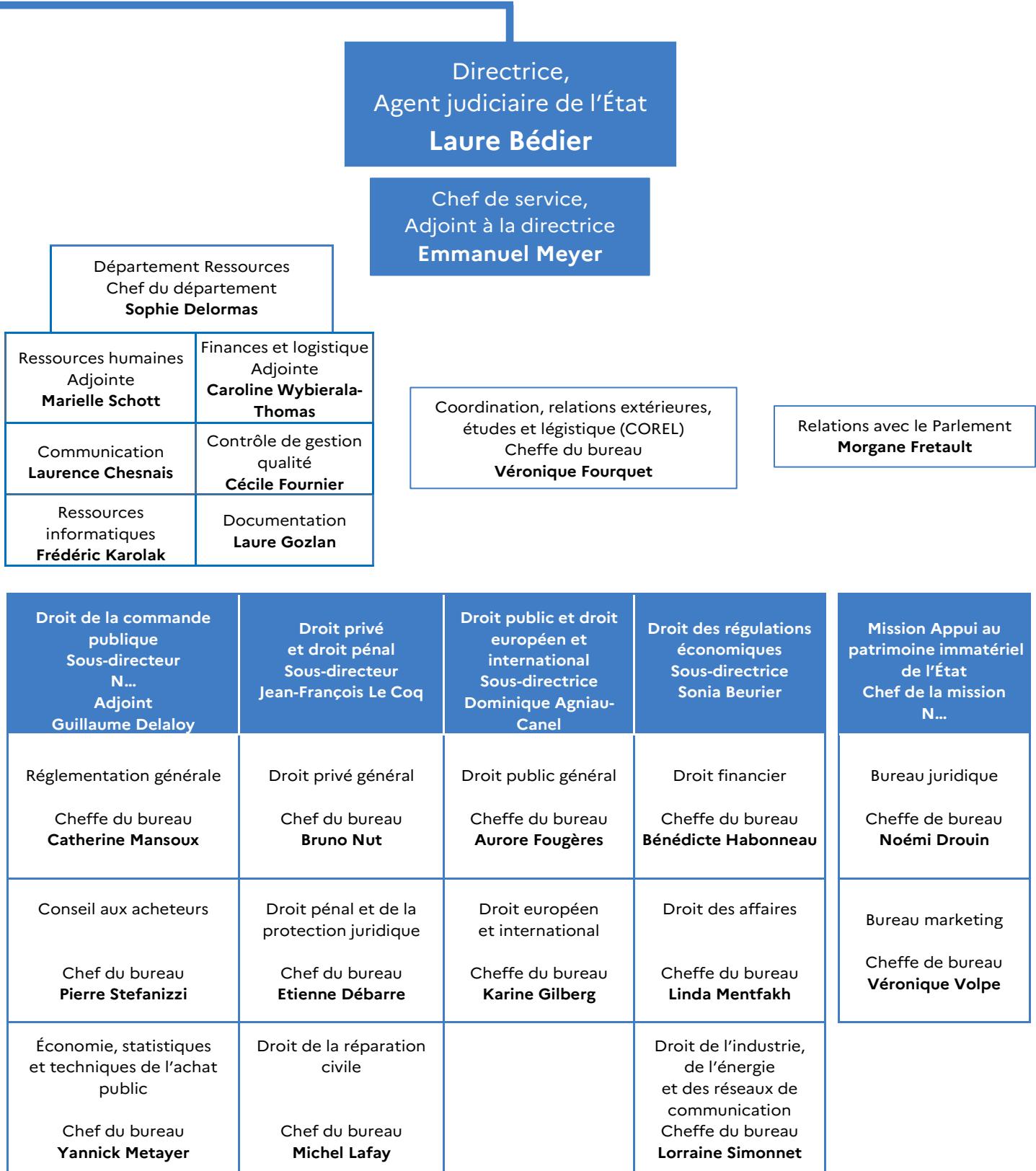
Il assure les fonctions supports de la direction et est composé de 5 pôles : Ressources humaines, Finances et logistique, Ressources informatiques, Documentation, Qualité et contrôle de gestion, Communication, et d'une chargée de mission Accompagnement du changement.



**UN EFFECTIF DE 203
AGENTS, DONT
64 % DE TITULAIRES**



**85 % DES FONCTIONS
EXERCÉES SONT DES
FONCTIONS
JURIDIQUES**



LA DIRECTION NOS MISSIONS

Plus de 20 ans après sa création, la DAJ constitue un pôle d'expertise juridique, à vocation ministérielle et interministérielle, reconnu.

ÉLABORER UN DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE MODERNE ET PERFORMANT

La DAJ pilote l'élaboration du droit national de la commande publique et participe à la représentation de la France aux niveaux communautaire et international. Elle offre des prestations de conseil juridique, sur saisine écrite ou électronique, à la demande des administrations centrales de l'État et de ses établissements publics. Elle est aussi au service des autres acheteurs publics pour sécuriser leurs procédures.

DÉFENDRE LES INTÉRÊTS DE L'ÉTAT DEVANT LES JURIDICTIONS

La directrice des Affaires juridiques est Agent judiciaire de l'État. La DAJ dispose, à ce titre, d'un monopole de représentation de l'État devant les juridictions judiciaires pour toute créance ou dette de l'État, sauf dans les matières domaniales, fiscales, de l'enseignement, ainsi qu'en matière d'expropriation et de réquisition. Elle travaille avec des avocats sélectionnés après mise en concurrence sur l'ensemble du territoire. La DAJ défend également les intérêts de l'Etat dans certains contentieux relevant des juridictions administratives.

EXPERTISER ET CONSEILLER

Disposant de consultants spécialisés dans de nombreux domaines juridiques, la DAJ offre une expertise en matière de commande publique, droit public, droit de la fonction publique et de l'emploi, droit privé, droit des régulations économiques, droit de l'immatériel, droit financier ou encore droit de l'énergie à l'intention de tous les directions et services relevant des ministères économiques et financiers, mais également des services déconcentrés, par l'intermédiaire de leur administration centrale.

ASSURER LA COORDINATION NORMATIVE

En liaison avec le Secrétariat général du Gouvernement, la DAJ assure le suivi de l'application des lois, des ordonnances, de la transposition des directives et de l'élaboration des rapports au Parlement sur la mise en application des lois. Elle coordonne, en outre, la réponse des ministères financiers aux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Elle assure également la mission de Personne responsable de l'accès aux documents administratifs (PRADA) du ministère.

ACCOMPAGNER LA VALORISATION DES ACTIFS IMMATÉRIELS PUBLICS

La DAJ assiste les ministères et les opérateurs de l'État dans l'élaboration et la conduite de leur stratégie de valorisation des actifs immatériels. Elle est notamment chargée de la gestion des portefeuilles de marques et des noms de domaines des administrations civiles de l'État ainsi que de celle des administrations militaires et des Forces armées.





Le rôle et les missions de la DAJ se sont profondément enrichis depuis sa création qui a répondu à la prise de conscience du nouveau rôle stratégique occupé par le droit tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques.

Bruno Le Maire, alors ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance – La Lettre de la DAJ n° 263

NOTRE HISTOIRE

La création de la DAJ, en 1998, s'inscrit dans le cadre d'un mouvement global de spécialisation du traitement de la matière juridique au sein de l'État.

La DAJ résulte de la fusion de trois services :

- un service contentieux : l'Agent judiciaire du Trésor (aujourd'hui Agent judiciaire de l'État), créé par le décret révolutionnaire du 21 juillet 1790 ;
- un service chargé du droit de la commande publique : le Secrétariat général de la Commission centrale des marchés ;
- un service contentieux et de conseil : la sous-direction des Affaires juridiques et contentieuses, qui relevait de la direction générale de l'Administration et des Finances du secrétariat d'État à l'Industrie.

NOS VALEURS

La DAJ s'est forgée une véritable identité à travers des méthodes et des principes de fonctionnement qui lui sont propres.

La DAJ s'est dotée, dès 2011, d'une charte des valeurs qui identifie, au delà des droits et obligations des fonctionnaires de l'État, les principes qui guident son action afin de garantir un service de qualité et établir des relations de confiance avec tous ceux qui requièrent son aide (voir page 14).

A cette charte s'ajoutent, pour l'Agent judiciaire de l'État, des lignes directrices particulières.

L'ANNÉE EN QUELQUES DATES

2023 a été marquée par une actualité législative et réglementaire riche, dans un contexte d'inflation, de crise énergétique et de transition écologique.



MARS

Lancement des travaux de concertation menés dans le cadre de l'OECP

MAI

Nouvelle fiche technique sur l'accès des offres de pays tiers aux marchés publics



DÉCEMBRE/JANVIER

- Décret du 28 décembre 2022 portant diverses modifications du code de la commande publique
- Arrêtés du 22 décembre relatif aux données essentielles des marchés publics et aux données essentielles des contrats de concession
- Arrêté du 29 décembre modifiant les CCAG

AVRIL

Arrêté du 14 avril modifiant l'annexe 6 du code de la commande publique fixant les modalités de mise à disposition des documents de la consultation et de la copie de sauvegarde

AOÛT

Nouvelle fiche technique présentant les obligations issues de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République

OCTOBRE

- Nouveaux formulaires d'avis de publicité des contrats de la commande publique (eForms)
- Edition 2023 du guide pratique sur le prix dans les marchés publics
- Loi du 23 octobre relative à l'industrie verte

NOVEMBRE

Guide sur les aspects sociaux de la commande publique (actualisation 2023)

JUIN

- Nouvelle fiche technique sur les conséquences juridiques des dégradations survenues sur les chantiers en cours pendant les violences urbaines
- Nouvelle fiche technique sur la publication des données essentielles de la commande publique

SEPTEMBRE

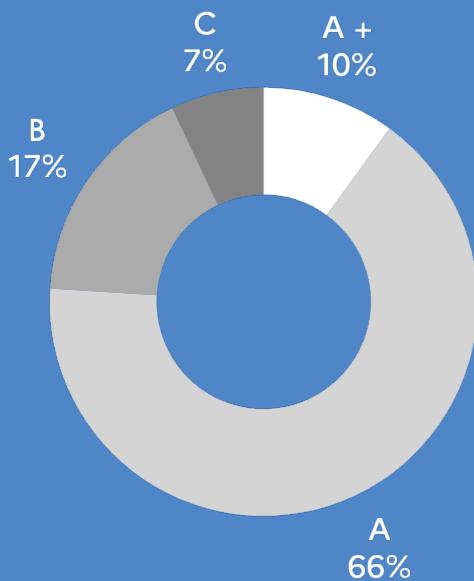
- Nouvelle notice relative aux nouveaux formats européens d'avis de publicité des contrats de la commande publique (eForms)
- Nouvelle fiche technique sur la mise en oeuvre du règlement européen relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur

DÉCEMBRE

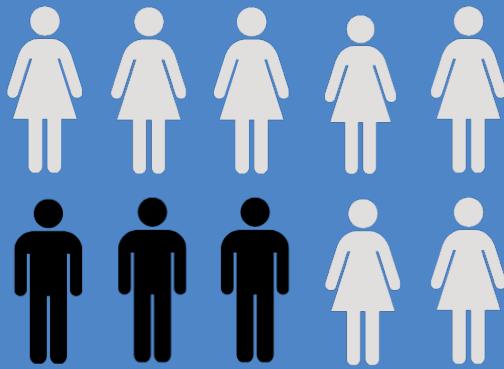
- Cinquième assemblée plénière de l'Observatoire économique de la commande publique
- Deux arrêtés du 22 décembre modifiant les arrêtés du 22 décembre 2022 relatifs aux données essentielles
- Décret 27 décembre fixant le seuil d'application des offres variables dans les procédures de marchés passés par les entités adjudicatrices

UN TAUX DE ROTATION DES EFFECTIFS DE 19 %

En 2023, la DAJ connaît toujours un turn over relativement important qui est le reflet de son attractivité et de sa capacité à valoriser, par l'expérience qu'elle permet d'acquérir, des compétences auprès d'autres employeurs. Ainsi, en 2023, elle a procédé à près d'une quarantaine de recrutements d'agents présentant des profils d'origines professionnelles variées. Si la majorité des agents sont des titulaires du ministère ou d'autres administrations, 36 % sont des contractuels. Le nombre d'agents reste quasiment stable entre 2022 et 2023, passant de 202 à 203 agents.



Structure catégorielle des effectifs



68 % D'EFFECTIF FÉMININ

L'égalité femmes-hommes est au cœur des politiques RH de la DAJ. 57 % des emplois de direction sont occupés par des femmes. 60 % de l'encadrement est féminin. Les femmes représentent 50 % des promus (au choix ou par concours ou examen).

CHIFFRES CLÉS 2023

4

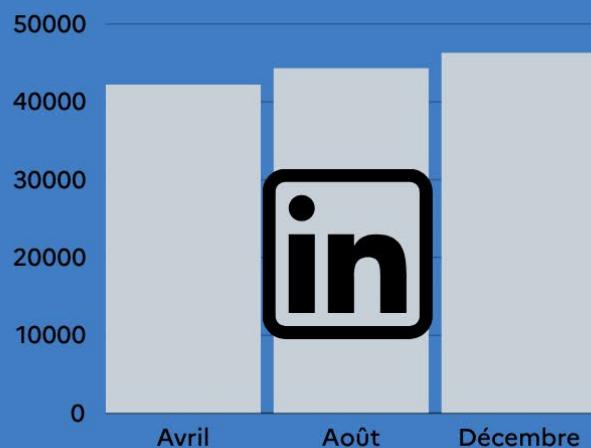
MILLIONS D'EUROS,

c'est le montant des dépenses juridiques (hors fonds de concours). Elles représentent plus de 80 % des coûts de fonctionnement (auxquels s'ajoutent les dépenses de personnel) et se composent à 95 % d'honoraires et frais.

Ce sont ainsi environ 5 534 saisies d'actes financiers qui ont été réalisées en 2023, dans la chaîne des dépenses de l'État.

1,4 MILLIONS DE VISITEURS

Le site internet de la DAJ a accueilli 1,4 million de visiteurs pour un total de plus de 3,3 millions de pages vues.



17 695

Stock de dossiers contentieux judiciaires en cours

921

Consultations juridiques (hors conseils aux acheteurs et mission APIE)

95%

Taux global de satisfaction clients

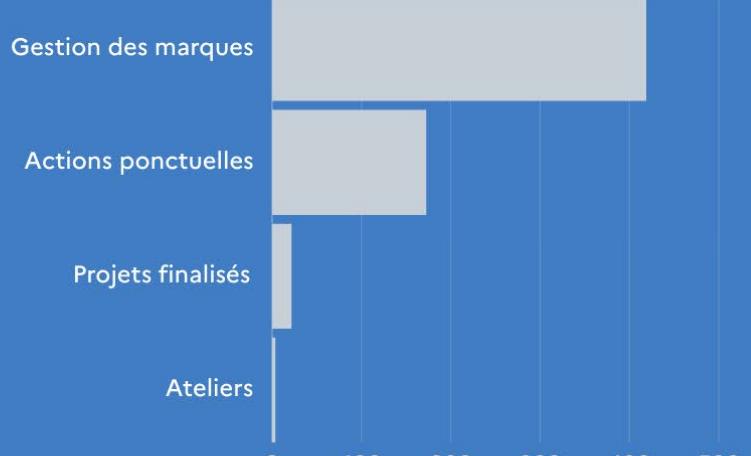
93 %,

c'est le taux d'application des lois pour le ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.

34

MILLIONS D'EUROS,

c'est le montant des condamnations pour fraude au fonds de solidarité prononcées en 2023. Ce montant contribuera aux recettes du budget général de l'Etat.



Catégorisation des actions de la mission APIE

CHARTE DES VALEURS DE LA DAJ

Les agents de la Direction des Affaires juridiques sont soumis aux droits et obligations des fonctionnaires de l'Etat, tels qu'ils figurent, notamment, dans le statut général de la fonction publique. Ils se conforment, en outre, à toutes les valeurs du service public, telles que la défense de l'intérêt général ou l'impartialité, auxquelles ils sont profondément attachés. L'objet de cette charte est d'identifier les valeurs particulières qui guident l'action de la DAJ dans son travail quotidien, au service de l'Etat, pour rendre un service de qualité et établir des relations de confiance avec tous ceux qui requièrent son aide.

LA LÉGALITÉ

Nous comprenons le respect de la légalité comme le premier devoir d'une direction juridique. Pour répondre à la légitime demande de sécurité juridique de ceux qui nous font confiance, nous nous attachons à garantir, à tout moment, une expertise fiable et impartiale, la défense du droit devant les juridictions et l'élaboration de textes respectueux des normes applicables.



L'EXIGENCE

Nous nous imposons vérification attentive des données et des sources, recherche sans a priori, rigueur du raisonnement et validation collégiale. Cette exigence requiert de chacun de nous qu'il se forme, en permanence, aux évolutions des domaines dont il a la charge.



L'ÉCHANGE

Nous recherchons, avec ceux qui nous sollicitent, des relations de confiance, fondées sur l'écoute, le dialogue et la compréhension, qui n'est pas complaisance. Nous nous engageons à fournir, dans les délais utiles, des réponses opérationnelles. Nous garantissons notre soutien loyal dans la durée et assumons les responsabilités qui nous sont confiées, devant les juridictions, dans l'élaboration des textes et dans les négociations, interministérielles ou internationales.



L'ESPRIT D'ÉQUIPE

Nous privilégions, au sein de notre direction pluridisciplinaire, le dialogue, la concertation, le partage des connaissances, le respect des opinions, la contradiction constructive et l'ouverture d'esprit. Tant la diversité de nos formations et de nos parcours professionnels, que la collégialité de nos travaux, sont des atouts pour la qualité du service que nous offrons.



LA CONFIDENTIALITÉ

Nous garantissons à nos interlocuteurs, quelle que soit la nature des travaux qui nous sont demandés, la confidentialité essentielle à l'établissement de relations de confiance.



LA MODESTIE

Nous ne voulons être ni des juges, ni des censeurs, mais des conseils et des partenaires. Conscients des mutations du droit, nous acceptons de nous remettre en question et de faire part de nos doutes. Au regard des contraintes dont doivent tenir compte les décisions publiques, nous acceptons la critique et garantissons notre soutien actif, quel que soit l'accueil réservé à nos analyses et à nos conseils.





FOCUS LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE ÉNERGÉTIQUE

LA COMMANDE PUBLIQUE, LEVIER DE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Face à la crise énergétique et au dérèglement climatique, **deux dispositifs spécifiques**, auxquels la DAJ a contribué, ont été adoptés en 2023 dans le but d'accélérer le développement d'énergies renouvelables et la rénovation énergétique des bâtiments.

Adoption de la [loi n° 2023-175 du 10 mars 2023](#) relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (APER)

Elle contient des dispositions destinées à favoriser

le recours par les collectivités publiques aux nouvelles formes de commercialisation de l'énergie renouvelable, dans le respect du droit de la commande publique.

L'article 86 de la loi introduit dans le code de l'énergie deux nouveaux articles L. 331-5 et L. 441-6 qui prévoient que les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices peuvent recourir à un contrat de la commande publique pour leurs besoins en électricité produite à partir de sources renouvelables ainsi qu'en gaz renouvelable ou bas carbone, dans le cadre d'une opération d'autoconsommation individuelle ou collective, ou d'un contrat de vente directe à long terme.

Ces dispositions précisent, en cohérence avec l'obligation de remise en concurrence périodique, que la durée de ces conventions est définie en tenant compte de la nature des prestations et de la durée d'amortissement des installations nécessaires à leur exécution, y compris lorsque le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice n'acquiert pas ces installations.

Ce dispositif permettra donc aux acheteurs de **conclure ces contrats pour une durée plus longue** que celle des contrats classiques de fourniture d'énergie, si cette durée est nécessaire pour l'amortissement des investissements du titulaire, et ainsi **de soutenir le développement des énergies renouvelables et de bénéficier d'un prix de l'énergie stable et compétitif** sur le long terme en sécurisant à la fois le producteur et le consommateur.



Le texte contient également d'autres mesures intéressantes le droit de la commande publique :

- d'une part, elle prévoit que **les dispositions de l'article 35 de la loi « Climat et résilience »**, qui imposent que les marchés publics et contrats de concessions contiennent des clauses environnementales et sociales et soient attribués sur la base d'un critère tenant compte des caractéristiques environnementales des offres, **entrent en vigueur au 1er juillet 2024** pour les contrats

portant sur l'implantation ou sur l'exploitation d'installations de production ou de stockage d'énergies renouvelables ;

- d'autre part, **l'article L. 228-4-1** du code de l'énergie prévoit désormais que **la commande publique tient compte**, lors de l'achat de dispositifs de production d'énergies renouvelables, **de leur empreinte carbone et environnementale** tout au long de leur processus de fabrication, de leur utilisation et de leur valorisation après leur fin de vie.

Enfin, dans le cadre de la passation d'un marché de fournitures ou de travaux d'installations ou d'équipements de production ou de stockage d'énergies renouvelables par une entité adjudicatrice, la loi prévoit que l'acheteur puisse **rejeter une offre qui comporterait des produits originaires de pays tiers n'ayant pas conclu avec l'Union européenne un accord de réciprocité sur l'accès aux marchés publics**.

Adoption de [la loi n° 2023-222 du 30 mars 2023](#) visant à ouvrir le tiers-financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales

Destinée à favoriser les travaux de rénovation énergétique, la loi permet, à titre expérimental et pendant une durée cinq ans, aux collectivités publiques soumises au principe de l'interdiction du paiement différé prévu à l'article L. 2191-5 du code de la commande publique, **de déroger à ce principe lorsqu'elles concluent des contrats de performance énergétique sous forme de marché global**.

Par ce texte, le législateur autorise les maîtres d'ouvrage publics à demander aux opérateurs **de préfinancer l'opération et à payer les travaux durant la phase d'exploitation ou de maintenance**, le paiement étant facilité par la compensation des économies d'énergie réalisées.



PROMOUVOIR LA SOUVERAINETÉ ÉNERGÉTIQUE

Dans le cadre du plan d'action du Gouvernement pour le développement des énergies renouvelables, la DAJ a été saisie de nombreuses mesures visant à la fois à garantir des modes de production écologiquement vertueux et le dynamisme du secteur.

Dans cette perspective, elle a apporté son expertise pour favoriser la qualité technique et environnementale des installations dans le respect du droit de l'Union européenne et des normes internationales, tout en accélérant leur déploiement.

Ce dispositif est néanmoins encadré, en raison de la dérogation à l'interdiction du paiement différé. Il prévoit en effet l'obligation pour l'acheteur de réaliser une étude préalable permettant de démontrer que le recours à un tel contrat est plus favorable que le recours à d'autres modes de réalisation du projet, et ce notamment en termes de performance énergétique, ainsi qu'une étude de soutenabilité budgétaire. Les modalités et le contenu de ces étude préalables ont été précisées par [le décret n° 2023-913 du 3 octobre 2023](#).

Si le dispositif s'inspire du régime des marchés de partenariat, il en diffère sur deux points principaux :

- d'une part, la personne publique conserve la maîtrise d'ouvrage de l'opération ;
- d'autre part, l'étude préalable démontrant que le recours à un tel contrat est plus favorable que le recours à d'autres modes de réalisation du projet ne porte pas que sur des éléments financiers et doit prendre en compte notamment la performance énergétique.

Cette mesure est destinée à lisser le coût de l'investissement dans le temps en permettant de financer partiellement le remboursement au moyen des économies d'énergie déjà réalisées. A mi-parcours de cette expérimentation, le Gouvernement remettra un

rapport sur l'efficacité de ce dispositif.

PROTÉGER LES CONSOMMATEURS ET PRÉPARER L'AVENIR

Prix de l'énergie : sécuriser les mesures de protection des consommateurs

En 2023, la DAJ a été consultée sur les évolutions juridiques du bouclier tarifaire et de l'amortisseur électricité, deux dispositifs temporaires d'urgence mis en œuvre par l'État, pour protéger le pouvoir d'achat des Français et la compétitivité de l'économie, face à la crise historique des prix de l'énergie.

S'agissant du bouclier tarifaire, la DAJ s'est assurée que cette mesure plafonnant la hausse des prix de l'électricité pour les ménages et les très petites entreprises respectait bien les exigences du droit sectoriel européen en matière d'intervention sur les prix.

Quant à l'amortisseur électricité, permettant aux consommateurs professionnels non éligibles au bouclier tarifaire de se voir couvrir par l'État une partie de leur facture d'électricité dès lors que le prix souscrit dépasse un certain seuil, la DAJ a analysé ce dispositif de soutien aux entreprises afin de s'assurer de sa conformité au droit des aides d'Etat et apporté son concours à la rédaction du décret d'application de ce dispositif.



La DAJ a par ailleurs été saisie de l'**analyse de mesures plus structurelles** permettant une protection plus étendue des très petites **entreprises**, tant au regard des tarifs réglementés de vente de l'électricité avec une révision du seuil de puissance conditionnant l'éligibilité à ce dispositif, que s'agissant des dispositions d'ordre public s'imposant à leurs relations contractuelles avec les fournisseurs d'énergie.

Prix de l'énergie : accompagner la réforme de l'organisation du marché de l'électricité

En parallèle des débats européens sur la réforme de l'organisation du marché de l'électricité visant notamment à favoriser l'investissement dans les énergies décarbonées, y compris le nucléaire, la DAJ a été consultée dans le cadre de la **réforme du marché de l'électricité en France**.

Cette réforme s'inscrit dans un contexte à la fois de crise énergétique et de préparation de la fin du dispositif d'accès régulé au nucléaire historique (ARENH) en janvier 2026. À ce titre, la DAJ a contribué aux travaux visant à définir, en conformité au droit national et au droit des aides d'Etat, le nouveau schéma de régulation du marché de l'électricité pour garantir aux consommateurs la stabilité des prix et faire bénéficier le territoire national de la compétitivité du parc de production électrique français, figurant dans le projet de loi relatif à la souveraineté énergétique actuellement en cours de préparation.

L'expertise de la DAJ a également été sollicitée dans le cadre des réflexions sur les instruments de vente de l'électricité après 2026, tels que sur les contrats de production d'allocation nucléaire conclus sur plusieurs années.



FOCUS

VERS UNE ÉCONOMIE DÉCARBONNÉE

LA COMMANDE PUBLIQUE AU SERVICE DE LA DÉCARBONATION DE L'ÉCONOMIE

La [loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023](#) relative à l'industrie verte, publiée le 24 octobre 2023 au Journal officiel, vise à accélérer la réindustrialisation du pays et à faire de la France le leader de l'industrie verte en Europe.

A cette fin, elle poursuit un objectif de **verdissement de la commande** publique dans le prolongement de la [loi n° 2021-1104 du 22 août 2021](#) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Le champ d'application de l'obligation d'adopter un schéma de promotion des achats publics socialement et économiquement responsables **est clarifié et élargi** pour mobiliser la commande publique sur les objectifs liés à la décarbonation et au verdissement de l'industrie. Désormais, tous les acheteurs, y compris l'Etat, dont le volume annuel d'achat est supérieur au seuil de 50 millions d'euros sont concernés.

La loi autorise expressément la **mutualisation des SPASER** entre plusieurs collectivités afin de renforcer l'impact de ces schémas sur les territoires. Enfin, la loi renforce la dimension écologique des SPASER en précisant qu'ils visent « à réduire les émissions de gaz à effet de serre et la

consommation d'énergie, d'eau et de matériaux » et qu'ils doivent promouvoir la durabilité des produits et la sobriété numérique.

La loi instaure également **deux nouveaux dispositifs d'exclusion des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession** pour les entreprises qui ne respectent pas leurs obligations d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre (BEGES), en application de l'article L. 229-25 du code de l'environnement et de publication d'informations en matière de durabilité prévues aux articles L. 232-6-3 et L. 233-28-4 du code de commerce issus de la transposition de la [directive \(UE\) 2022/2464 du 14 décembre 2022](#), dite « CSRD » (Corporate Sustainability Reporting Directive).

Par ailleurs, la loi **simplifie la passation des marchés conclus par les entités adjudicatrices** dont les activités, notamment de production et distribution d'énergie, de traitement et distribution d'eau ou de transport de passagers, jouent un rôle moteur dans la transition énergétique nationale.

Elle prévoit, ainsi, que ces dernières peuvent déroger au principe d'allotissement en cas de risque d'infructuosité de la procédure et à la durée maximum des accords-cadres lorsque le respect de cette durée présente un risque important de restriction de concurrence ou de procédure infructueuse.

Enfin, elle **autorise la présentation d'offres variables selon le nombre de lots susceptibles d'être obtenus** pour les marchés répondant à un besoin dont la valeur estimée est égale ou supérieure à un seuil qui a été fixé par voie réglementaire à 10 millions d'euros HT ([décret n° 2023-1292 du 27 décembre 2023](#)).

MIEUX UTILISER LES RESSOURCES PUBLIQUES POUR DÉCARBONER L'ÉCONOMIE

Dans le cadre de l'élaboration du projet de [loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023](#) relative à l'industrie verte, la DAJ a été consultée sur **la légalité de dispositions visant à encourager une production d'électricité responsable et à promouvoir le développement des énergies renouvelables**.

Elle a, par exemple, été consultée sur les dispositions adaptant les conditions de mise en œuvre de l'obligation prévue par l'article 40 de la [loi n° 2023-175 du 10 mars 2023](#) relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (ENR) imposant l'installation de panneaux photovoltaïques par les gestionnaires de parcs de stationnement.



Par ce texte, le législateur autorise les maîtres d'ouvrage publics à demander aux opérateurs de préfinancer l'opération et de payer les travaux durant la phase d'exploitation ou de maintenance, le paiement étant facilité par la compensation des économies d'énergie réalisées. Ce dispositif est néanmoins encadré, en raison de la dérogation à l'interdiction du paiement différé.

La DAJ a également apporté son expertise dans l'élaboration des dispositions du VII de l'[article 29](#) de la loi [n° 2023-973](#) du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte visant à **conditionner, à compter du 1^{er} juin 2024**, le bénéfice de certaines aides publiques à la transition écologique à la transmission, pour les entreprises employant de plus de 500 personnes, d'un bilan des émissions à gaz à effet de serre (BEGES) et, pour celles employant entre cinquante et cinq cents salariés, à la publication d'un bilan simplifié de ces émissions.

Conformément à ces dispositions, un décret, actuellement en cours d'élaboration avec le soutien de la DAJ, en définira les modalités de mise en œuvre.

Bonus aux véhicules électriques : score environnemental minimal

La DAJ a participé activement à la conception des décrets [n° 2023-929](#) et [n° 2023-930](#) du 7 octobre 2023 et de [l'arrêté](#) du même jour visant à introduire une nouvelle condition d'éligibilité des véhicules électriques au bonus écologique.

Elle a ainsi soutenu les directions métiers pour traduire juridiquement les critères techniques de production de ces véhicules et de meilleure prise en compte de leur impact environnemental.

Désormais, l'**éligibilité au bonus de ces véhicules est conditionnée à l'atteinte d'un score environnemental minimal** afin de favoriser le choix de véhicules dont la production est la moins émettrice de CO2.

Tout au long de l'élaboration de ces textes, la DAJ a contribué à sécuriser leur rédaction au regard du droit européen, international et interne en vue de définir les modalités et les procédures internes de désignation des véhicules éligibles.

Labellisation

La DAJ a apporté son expertise en droit des aides d'Etat et du marché intérieur de l'Union européenne lors des réflexions sur **l'affichage et la labellisation des procédés** (notamment photovoltaïques) comme marqueur de l'origine et de la performance énergétique.

Déploiement de réseaux de captage et de stockage du CO2

La DAJ a étroitement participé aux travaux visant à la mise en place **de nouveaux réseaux visant à capter et stocker le CO2 (CCS)** émis par des sites industriels.

Elle a ainsi contribué à l'expertise du cadre juridique à envisager, dans la perspective de la stratégie de déploiement de ces réseaux et de la consultation qui a été tenue en juin 2023.





ADAPTER ET MODERNISER

le droit de la commande publique

UNE CONCURRENCE LIBRE ET NON FAUSSÉE

Afin de mettre en œuvre le dispositif européen destiné à lutter contre les distorsions de concurrence qui ont pour origine des subventions de pays tiers accordées à des entreprises opérant ou à des productions circulant sur le marché intérieur, la Commission européenne a adopté le 10 juillet 2023 [le règlement d'exécution \(UE\) 2023/1441](#) relatif aux modalités détaillées des procédures mises en œuvre par la Commission en vertu du règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur.

Ce texte précise les différents mécanismes de transmission préalable d'informations sur le bénéfice de subventions étrangères prévus par le règlement de base et le déroulement des contrôles par la Commission. Deux annexes présentant des modèles et des informations essentielles complètent ce règlement d'exécution : d'une part, l'annexe 1 relative aux contrôles entrant dans le champ du module concentrations ; d'autre part, l'annexe 2 relative aux obligations de notification et de déclaration dans le cadre des contrats de la commande publique.

Le règlement est accompagné d'une communication de la Commission qui précise les modalités de signature électronique des notifications et les spécifications techniques des documents transmis par voie électronique (JOUE du 13 juillet 2023).

Par une décision Vert Marine du 12 octobre 2020, le Conseil d'Etat a jugé que les dispositions du code de la commande publique n'étaient pas conformes aux articles 38 et 57 des directives du 26 février 2014

relatives à l'attribution de contrats de concession (2014/23/UE) et à la passation des marchés publics (2014/24/UE) en ce qu'elles ne permettaient pas à un opérateur économique, condamné par un jugement définitif pour l'une des infractions prévues au code pénal ou au code général des impôts, de démontrer sa fiabilité malgré ce motif d'exclusion.

Pour remédier à ce défaut de transposition, l'article 15 de [la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023](#) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (loi DDADUE) prévoit un mécanisme « d'auto-apurement » commun aux exclusions « de plein droit » prévues respectivement aux articles L. 2141-1, L. 2141-4 et L. 2141-5 pour les marchés publics et aux articles L. 3123-1, L. 3123-4 et L. 3123-5 s'agissant des contrats de concession.



Ce mécanisme consiste à permettre à un candidat, en dehors de l'hypothèse où une peine d'exclusion des marchés publics a été prononcée à son encontre par le juge pénal, de fournir des preuves qu'il a pris des mesures pour corriger les manquements pour lesquels il a été définitivement condamné (versement d'une indemnité en réparation du préjudice causé, collaboration active avec les autorités chargées de l'enquête, adoption de mesures concrètes propres à régulariser sa situation et à prévenir une nouvelle infraction pénale).

En fonction de la gravité de l'infraction et des circonstances particulières dans lesquelles elle a été commise, il appartient à l'acheteur ou à l'autorité concédante de décider si les mesures prises par le candidat sont suffisantes pour lui permettre de participer à la procédure de passation du marché ou du contrat de concession. Le dispositif d'auto-apurement applicable aux exclusions « à l'appréciation de l'acheteur ou de l'autorité concédante » a également fait l'objet de modifications semblables, propres à assurer une pleine transposition des directives précitées.

UNE COMMANDE PUBLIQUE ADAPTÉE POUR RECONSTRUIRE LES BÂTIMENTS PUBLICS

Afin d'accélérer et de faciliter les opérations de reconstruction ou de réfection des équipements publics et des bâtiments dégradés ou détruits au cours des troubles à l'ordre et à la sécurité publique survenus entre le 27 juin et le 5 juillet 2023, l'article 2 de la [loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023](#) a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure permettant aux maîtres d'ouvrage soumis au code de la commande publique, pendant une durée limitée, de conclure en dessous d'un certain seuil des marchés publics de travaux sans publicité préalable mais avec mise en concurrence, **de déroger au principe d'allotissement et de recourir aux marchés globaux**.

Sur le fondement de cette habilitation, la DAJ a conduit les travaux d'élaboration de [l'ordonnance n° 2023-660 du 26 juillet 2023](#) qui adapte, pour une période de 9 mois, les règles de passation des marchés de travaux afin de faciliter le retour au fonctionnement normal des services publics dans les meilleurs délais.



Ainsi, elle permet aux collectivités publiques :

- **de conclure sans publicité préalable**, mais après mise en concurrence, les marchés de travaux nécessaires à la reconstruction ou à la réfection des équipements publics et bâtiments concernés répondant à un besoin dont le montant est inférieur à 1,5 million d'euros hors taxes ;
- **de déroger, sans justification et sans limitation de montant**, au principe d'allotissement des marchés nécessaires à ces reconstructions ou à ces réfections ;
- **de recourir au marché de conception-réalisation** pour confier à un même opérateur économique, quel que soit le montant estimé des travaux, une mission globale portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux nécessaires à la reconstruction ou à la réfection des équipements et bâtiments dégradés ou détruits.

DES GUIDES POUR ACCOMPAGNER LES ACHETEURS

Le guide "prix" : une nouvelle édition enrichie

Dix ans après sa première version, la DAJ a publié en octobre 2023 une mise à jour du [guide pratique sur le prix dans les marchés publics](#), élaboré dans le cadre de l'Observatoire économique de la commande publique (OECP).

Résultat des travaux menés en concertation avec l'ensemble des acteurs de la commande publique, le guide a été enrichi pour prendre en considération les

ADAPTER ET MODERNISER LE DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE

évolutions législatives et réglementaires intervenues au cours des dix dernières années (le paquet législatif européen « marchés publics » de 2014, la codification du droit de la commande publique en 2019, la publication des nouveaux CCAG 2021, etc.) ainsi que les changements des pratiques des acheteurs et des opérateurs économiques dans un contexte marqué par les enjeux de développement durable, mais aussi par les difficultés économiques occasionnées par la flambée des prix et la pénurie des matières premières.



Illustré par davantage de références jurisprudentielles et d'exemples concrets pour mieux comprendre les principes mis en œuvre, ce guide pédagogique a pour objectif **d'aider les acheteurs et les titulaires de marché à faire les choix assurant l'efficacité de l'achat et le maintien d'un bon équilibre économique dans les relations contractuelles.**

Si les principes fondamentaux demeurent, le guide a fait l'objet de nouveaux développements concernant notamment :

- les nouvelles possibilités de modifications des contrats en cours notamment à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat du 15 septembre 2022 sur les possibilités de modification des prix et autres clauses financières et sur les conditions d'application de la théorie de l'imprévision ;
- l'analyse des méthodes de notation du critère prix ;
- les clauses de réexamen.

Cette refonte est également l'occasion d'approfondir les conseils et recommandations relatifs à d'autres thématiques telles que les avances, les acomptes, les variantes, les prix-plafonds, la retenue de garantie ou encore les accords-cadres dont le régime juridique a été

modifié par une récente décision de la Cour de justice de l'Union européenne qui a posé l'obligation de conclure un accord-cadre avec un montant maximum en valeur ou en quantité.

Des précisions ont enfin été apportées en ce qui concerne les taxes et l'autoliquidation ou encore les modalités de calcul des clauses de variation des prix. Des clés d'analyse de l'appréciation des offres anormalement basses (OAB) ont été ajoutées, notamment à travers la jurisprudence récente.

Mise à jour du guide sur les aspects sociaux de la commande publique

Le [guide sur les aspects sociaux de la commande publique](#), publié en septembre 2022, a été mis à jour par l'OECP en novembre 2023, en lien avec la direction des Achats de l'État (DAE) et la Délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP).



Cette nouvelle version du guide intègre des précisions, essentiellement réglementaires et quelques exemples pratiques :

- des informations sur les modifications issues de la loi Industrie verte, publiée le 23 octobre 2023 ;
- le détail des indicateurs obligatoires dans les SPASER (Schémas de promotion des achats socialement et écologiquement responsables) ;
- les obligations des entreprises candidates et attributaires en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ;
- les mesures de simplification de la vérification de la qualité d'entreprise de l'Économie sociale et solidaire (ESS) et le nouveau mécanisme de

mécanisme de réservation aux entreprises employant des personnes détenues.

Parallèlement, la déclaration du candidat individuel ou du membre de groupement (DC2) et sa notice ont été mises à jour pour intégrer ce nouveau mécanisme de réservation, mais également pour préciser les preuves pouvant être demandées aux entreprises si celles-ci ne sont pas disponibles en libre accès.

Ce guide a vocation à accompagner les acheteurs dans la mise en œuvre des clauses sociales des CCAG et les préparer à l'obligation de prévoir une condition d'exécution sociale dans les marchés publics supérieurs aux seuils européens en application de l'article 35 de la loi

Climat et résilience, en s'appuyant sur le suivi des objectifs du Plan national d'achats durables (PNAD) (30 % minimum de considérations sociales en 2025).

LES CCRA : UN MODE DE RÈGLEMENT ALTERNATIF DES LITIGES EXEMPLAIRE

Les comités consultatifs de règlement amiable des différends relatifs aux marchés publics (CCRA) sont des **organismes pré-contentieux de conciliation**, qui peuvent être saisis de tout différend survenu au cours de l'exécution d'un marché public.

Ils recherchent les éléments de droit ou de fait en vue **de proposer une solution amiable et équitable aux parties**. Ils émettent des avis que les parties sont libres de suivre ou non. Leur office est gratuit pour les parties.

Il existe un comité national et sept comités locaux : Bordeaux, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris et Versailles. La DAJ assure le soutien et le secrétariat du comité national ainsi que l'animation et la coordination des secrétariats des comités locaux.

Les CCRA constituent une alternative efficace à la saisine du juge et contribuent au désengorgement des tribunaux et à la bonne gestion des deniers publics en évitant des contentieux souvent longs et coûteux, tant pour les entreprises que pour les acheteurs.

Ils permettent par ailleurs de trouver des solutions équilibrées qui préservent mieux les relations ultérieures entre les parties que ne le ferait un procès.

En 2023, les CCRA ont connu **un regain d'activité** par rapport à 2022 avec 196 saisines enregistrées (+ 22 %) et 136 avis rendus (+ 21 %). 71 % des saisines ont concerné l'exécution de marchés de travaux, 20 % de marchés de services et 9 % de marchés de fournitures. Le taux de désistement a été de 15 %.

La plupart des différends concerne des contestations de pénalités et des demandes de rémunération pour prestations supplémentaires. Les montants financiers en jeu vont de quelques milliers d'euros à plusieurs dizaines de millions d'euros.

La majorité des avis rendus ont été suivis par les acheteurs. Les comités sont saisis à 93 % par les titulaires des marchés, le plus souvent représentés par des avocats dont le ministère n'est pourtant pas obligatoire (à hauteur de 55 %).

196

saisines

des CCRA

71 %

saisines

portent sur
des marchés
de travaux





DÉMATÉRIALISER LA COMMANDE PUBLIQUE : UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LE RECUEIL DES DONNÉES

Afin de renforcer la transparence dans les marchés publics et dans une perspective de simplification du processus de déclaration, deux arrêtés du 22/12/2022 relatifs aux données essentielles des marchés publics et aux données essentielles des contrats de concession ont opéré **la fusion des données essentielles et des données du recensement**, prévue par le [décret n°2022-767 du 2 mai 2022](#) relatif aux données essentielles de la commande publique. **Ils impliquent la déclaration de 45 données pour les marchés publics et 25 données pour les concessions à compter du 1er janvier 2024.**

Tout au long de l'année 2023, la DAJ s'est fortement mobilisée aux côtés de ses partenaires (AIFE, DGFIP et DINUM) pour harmoniser les différents schémas techniques existants et coordonner les processus des parties prenantes à la mise en œuvre de la déclaration des données essentielles (acheteurs, éditeurs de plateformes de profils d'acheteurs, gestionnaires de plateformes mutualisées).

Par ailleurs, à compter du 25 octobre 2023, l'utilisation de formulaires d'avis de publicité conformes au format défini par [le règlement d'exécution \(UE\)2019/1780](#) de la Commission du 23 septembre 2019, dit « règlement eForms » est devenu **obligatoire pour publier les avis de marchés publics supérieurs aux seuils européens**. Ces nouveaux standards ont remplacé le format de formulaires établis par le règlement d'exécution (UE) 2015/1986 du 11 novembre 2015. **Ils ont doublé le nombre de champs** susceptibles d'être remplis dans les avis de marchés et donné lieu à **un renforcement des règles d'harmonisation et de contrôle technique de ces champs par l'Union européenne**.

La DAJ a été fortement mobilisée afin **d'accompagner les parties prenantes dans cette transition**, aussi bien les acheteurs que les éditeurs de solutions informatiques de saisie de formulaires d'avis de publicité, et clarifier, avec la Commission européenne, les nouvelles exigences réglementaires et techniques des nouveaux champs de ces nouveaux formulaires.

Par ailleurs, dans la continuité du processus d'ouverture des données des marchés publics, un second amendement au règlement eForms a été adopté le 20 décembre 2023. Il a pour objet de d'introduire de nouveaux champs dans les avis de publicité européens liés à la mise en œuvre des textes suivants :

- règlement (UE) 2022/1031 concernant l'accès des opérateurs économiques, des biens et des services des pays tiers (IMPI) ;
- règlement (UE) 2022/2560 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur ;
- directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955.

L'intégration de ces nouveaux champs dans les formulaires d'avis de publicité n'est pas obligatoire pour l'ensemble de ces textes, mais il accompagne la démarche d'ouverture des données des marchés publics organisée par l'Union européenne dont la DAJ s'attache à assurer la bonne articulation avec les objectifs de simplification des procédures des marchés publics portés par le Gouvernement.



DÉFENDRE les intérêts de l'Etat

[L'article 38 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955](#) confère à l'Agent judiciaire de l'Etat une compétence exclusive de représentation de l'Etat dans toute action portée devant les tribunaux de l'ordre judiciaire et tendant à faire déclarer l'Etat créancier ou débiteur, à l'exception, notamment, des instances fiscales, domaniales et douanières.

LA CELLULE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE AU FONDS DE SOLIDARITÉ : BILAN D'ÉTAPE

Avec plus de 40 milliards d'euros d'aides versées pendant la crise sanitaire au bénéfice de 2 millions d'entreprises, le dispositif du fonds de solidarité a constitué un soutien exceptionnel de l'État à l'économie française pour surmonter cette crise.

Dès l'origine du dispositif, les contrôles effectués ont permis de prévenir les fraudes et d'empêcher la délivrance de sommes indus. Ils se sont avérés très efficaces puisque les contrôles menés *a posteriori* ont révélé que, si près de 472 millions d'euros avaient été indument versés, ils représentaient moins de 1,2 % du total des montants engagés.

Ces versements indûs résultent pour une large part d'erreurs de déclaration ou d'incompréhensions sur les critères d'éligibilité, sans volonté frauduleuse des déclarants. Ils ont, dans ces cas, fait l'objet de recouvrements administratifs auprès des bénéficiaires. Les fraudes ont donc, en réalité, porté sur 152 millions d'euros, soit 0,38 % du total des montants engagés.

Une cellule a été spécialement constituée au sein des services de l'AJE pour assurer la représentation de l'Etat

et réclamer la condamnation des fraudeurs au paiement des sommes détournées.

Cette cellule a fêté ses 2 ans d'existence, le 1er décembre 2023 : l'occasion de dresser un bilan d'étape.

Les fraudes constatées ont donné lieu, au 31 décembre 2023, au dépôt de 7 210 plaintes ou dénonciations de la part des services de l'Etat.

À cette même date, 2 220 dossiers étaient en cours de traitement pénal par les tribunaux judiciaires. Sur les 1 311 décisions de tribunaux correctionnels rendues :

- 1 225 ont été favorables à l'Etat, soit 93,4 % ;
- 74 sont en cours de contestation par l'Etat, soit 5,6 %.

Les 1 225 décisions favorables ont conduit à la condamnation des fraudeurs à reverser 34,4 millions d'euros à l'Etat.

1 225
décisions
favorables à l'Etat

34, 4 M€
reversés à l'Etat

Ces résultats illustrent l'**efficacité de l'action de l'Etat pour obtenir la restitution des sommes fraudées au détriment de l'Etat et de la solidarité nationale** et, en particulier, de la cellule mise en place au sein des services de l'Agent judiciaire de l'Etat.

En effet, par dérogation au mode commun de traitement de ses contentieux, l'AJE a fait le choix **d'internaliser complètement le traitement de ces dossiers et de ne pas recourir à des avocats.**

Ainsi, les agents de la cellule préparent le dossier de constitution de partie civile à partir des éléments transmis par la direction générale des Finances publiques et rédigent intégralement des conclusions de constitution de partie civile.

Ces conclusions sont volontairement très développées afin de présenter le plus clairement possible au tribunal saisi le fonctionnement du dispositif de versement du fonds de solidarité, souvent mal connu du juge judiciaire, et de détailler les décomptes des sommes indûment versées et réclamées par l'AJE.



En outre, dans les affaires de fraude de grande ampleur, mettant en cause des dizaines voire des centaines de personnes, pour des sommes fraudées allant de plusieurs centaines de milliers d'euros à plusieurs millions d'euros, les agents de l'Agent judiciaire de l'Etat se rendent à l'audience pour répondre aux interrogations du tribunal, faire œuvre de pédagogie auprès de celui-ci, mais également répondre et contrer les argumentations élaborées en défense par les avocats des prévenus.

Enfin, force est de constater que le traitement des dossiers de fraude au fonds de solidarité donne lieu à **un partenariat fructueux** de l'Agent judiciaire de l'Etat avec la direction générale des Finances publiques et ses services déconcentrés, d'une part, et avec les différents parquets en charge des dossiers, d'autre part.

Les échanges avec ses partenaires permettent à l'agent judiciaire de l'Etat **d'opérer un traitement fin de ses flux** et d'adapter son organisation aux différentes modalités de poursuites des parquets, certains faisant le choix de procédures accélérées, d'alternatives aux poursuites ou d'audiences spéciales.

UNE NOUVELLE CELLULE SPÉCIALISÉE DANS LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX DES DÉNIS DE JUSTICE

L'Agent judiciaire de l'Etat est notamment **en charge des contentieux du dysfonctionnement du service public de la justice**, contentieux qui ont connu en 2023 une très forte progression.

Les actions en responsabilité menées contre l'Etat à ce titre sont fondées sur l'article L.141-1 du code de l'organisation judiciaire qui dispose que l'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice, en cas de faute lourde ou de déni de justice.

Déjà en hausse constante depuis plusieurs années, le contentieux des dysfonctionnements du service public de la justice pour déni de justice, c'est-à-dire pour défaut de respect des délais raisonnables de jugement, a pris une dimension sérieuse, **s'agissant des juridictions prud'hommales et des pôles de proximité**, permettant désormais de qualifier ce contentieux de contentieux de masse et traduisant une dégradation non encore résolue des délais de jugement de ces juridictions.

Devant la massification de ce contentieux, le tribunal judiciaire de Paris, seul compétent pour en connaître en première instance, a adopté un référentiel distinguant les différentes phases de la procédure et fixant pour chacune le délai raisonnable de jugement au-delà duquel un montant d'indemnisation peut être alloué.

Plusieurs cabinets d'avocats ont investi dans

4 971

demandeurs d'actions en responsabilité de l'Etat pour dénie de justice



l'automatisation de ce type de contentieux, en faisant parfois appel à des tiers financeurs, et délivrent à l'agent judiciaire de l'Etat des assignations pouvant concerner une à plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de demandeurs, présentant des situations différentes et formulant des demandes d'indemnisation distinctes.

C'est ainsi qu'en 2023, pas moins de 4 971 demandeurs ont saisi le tribunal judiciaire de Paris d'actions en responsabilité de l'Etat pour déni de justice, dont 4 210 par assignations "collectives". L'essentiel des demandes concernent des procédures prud'hommales et des contentieux aériens.

Une première décision de condamnation a été rendue par le tribunal judiciaire de Paris, le 14 décembre 2023, concernant 1 050 demandeurs et condamnant l'Etat à une indemnisation totale de 6 705 960 €. L'Agent judiciaire de l'Etat a fait appel de cette décision.

Pour être en mesure de faire face à ce contentieux de masse, l'AJE a anticipé les flux annoncés et immédiatement mis en place un nouveau pôle spécialisé, opérationnel depuis le 1er novembre 2023.

Cette nouvelle structure s'appuie sur un cabinet d'avocats qui représente l'Agent judiciaire de l'Etat devant le tribunal judiciaire de Paris, dans le cadre d'un marché qui a été spécifiquement passé pour le traitement de ces contentieux sériels.

En lien avec ce cabinet d'avocats, l'AJE étudie chacune des demandes

présentées par les requérants et rédige les conclusions.

L'Agent judiciaire de l'Etat échange par ailleurs d'un point de vue plus systémique avec le ministère de la Justice sur la stratégie procédurale et l'opportunité d'exercer une voie de recours.

Ces contentieux représentent potentiellement des coûts très élevés pour l'Etat puisque, outre les coûts de fonctionnement pour les services de l'AJE, qui ont dû être renforcés, les cabinets d'avocats spécialisés dans ce type de contentieux, sur lequel ils ont bâti un véritable modèle économique, ont annoncé avoir été saisis par plus de 40 000 demandeurs, illustrant l'attention grandissante que portent les justiciables et leurs conseils au respect des délais raisonnables de jugement devant les juridictions judiciaires.

Il est ainsi très vraisemblable que la progression de ce contentieux constatée en 2023 se confirme en 2024.

INDEMNISATION DU PRÉJUDICE CORPOREL

Revirement de la jurisprudence de la Cour de cassation relative à l'imputation de la rente accident du travail sur le déficit fonctionnel permanent de la victime

Par deux arrêts d'assemblée plénière du 20 janvier 2023, la Cour de cassation est revenue sur sa jurisprudence professionnelle antérieure, selon laquelle la rente versée en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle (rente

dite « AT/MP ») répare les postes de pertes de gains professionnels futurs (PGPF) et de l'incidence professionnelle (IP) d'une part, et le déficit fonctionnel permanent (DFP) d'autre part.

La Cour juge « désormais que la rente ne répare pas le déficit fonctionnel permanent », qu'elle définit aux termes d'une jurisprudence constante comme « *les atteintes aux fonctions physiologiques, la perte de la qualité de vie et les troubles ressentis par la victime dans ses conditions d'existence personnelles, familiales et sociales* » pour la période postérieure à la consolidation.

Par un [arrêt du 6 juillet 2023](#), la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a étendu cette solution à la pension d'invalidité de [l'article L. 341-1 du code de la sécurité sociale](#).

Ces arrêts constituent un important revirement jurisprudentiel puisqu'ils conduisent la Cour de cassation à n'imputer les prestations d'invalidité versées par les tiers payeurs que sur les seuls postes de préjudice à caractère professionnel de la victime (PGPF et IP) à l'exclusion des postes de préjudice personnels (DFP), et à réduire d'autant l'assiette du recours des tiers-payeurs au nombre desquels figure l'Etat puisqu'il joue à l'égard de ses agents le rôle d'organisme de Sécurité sociale et peut notamment leur verser des pensions militaires d'invalidité (PMI) et des allocations temporaires d'invalidité (ATI).

Jusqu'à présent, la Cour de cassation jugeait que les PMI et ATI devaient s'imputer sur le DFP des agents publics victimes ([pour les ATI](#) : Crim., 19 mai 2009, [n° 08-84.261](#) et [n° 08-86.050](#) ; Civ. 2ème, 11 juin 2009, [n° 07-21.816](#) et [n° 08-11.853](#) ; [pour les PMI](#) : [Crim., 19 mai 2009, n° 08-86.485](#) ; [Crim., 30 juin 2009, n° 08-86.721](#) ; [Civ., 2ème, 17 septembre 2009, n° 08-17.081](#) ; [Civ., 2ème, 22 octobre 2009, n° 08-20.696](#)).

Le Conseil d'Etat, non encore saisi de la question de l'imputation de l'ATI, juge également s'agissant de la PMI que celle-ci doit s'imputer sur le DFP ([CE, 7 oct. 2013, n° 338532](#) ; [CE, 7 oct. 2013, n° 337851](#)).

Depuis les arrêts d'assemblée plénière du 20 janvier 2023 et de la deuxième chambre civile du 6 juillet 2023, la Cour de cassation a été saisie de plusieurs pourvois sur

la question de l'imputabilité d'une ATI ou d'une PMI sur le poste de préjudice du DFP d'un agent public. Elle devrait donc prochainement avoir l'occasion de trancher cette question et de préciser la portée de son revirement de jurisprudence.

CONTENTIEUX D'ENVERGURE

En sa qualité d'Agent judiciaire de l'Etat, la DAJ a été cette année encore très mobilisée pour la défense des intérêts de l'Etat **devant les juridictions étrangères et nationales dans le contentieux du Prestige**.

Les procédures ont connu d'importants développements devant les juridictions britanniques, conduisant la DAJ à examiner à la fois des questions de droit britannique, d'arbitrage, de droit de l'Union européenne, en particulier le respect au Royaume-Uni d'un arrêt préjudiciel de la Cour de justice de l'Union.

La DAJ a poursuivi son rôle de coordination des contentieux devant la Cour européenne des droits de l'Homme, **sur une vingtaine d'affaires pendantes** pour la France. Outre des questions fiscales, la DAJ a assisté les directions et le ministère des Affaires étrangères dans des contentieux portant sur des cumuls de sanctions administratives ou fiscales et pénales.



DÉFENDRE LES INTÉRÊTS DE L'ÉTAT

La défense des contentieux miniers

La DAJ défend, devant les juridictions de l'ordre administratif, les décisions rendues par le ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique sur **des demandes de titres ou d'autorisations en matière minière non énergétique**.

A ce titre, au cours de l'année 2023, la DAJ a par exemple poursuivi **la défense des intérêts de l'Etat dans le contentieux Montagne d'Or**, qui a donné lieu à une décision du Conseil d'Etat du 19 octobre 2023 (n° 456738, 456736) sur le pourvoi en cassation formé par le ministre en 2021.

Tirant les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel imposant la prise en compte des exigences de la Charte de l'environnement dès l'instruction du titre minier, et non au seul stade des autorisations de travaux, le Conseil d'Etat a cassé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux

qui avait confirmé le jugement du tribunal administratif et lui a renvoyé l'affaire.

La DAJ a également défendu les dispositions, adoptées par voie d'ordonnance, qui permettent au préfet de la Guyane **d'autoriser, à l'issue d'une procédure de sélection, un projet minier sur une zone faisant l'objet d'activité d'orpaillage illégal** afin de procéder à sa réhabilitation et obtenu du Conseil d'Etat qu'il rejette la requête formée contre ces dispositions (CE, 20 décembre 2023, n° 470399).

La DAJ a par ailleurs assuré **la défense de décisions prises sur des demandes d'« autorisation d'exploitation »**, acte réservé aux projets de faible envergure situés en Outre-mer, octroyant l'exclusivité du droit de faire tous travaux de recherches et d'exploitation sur une surface maximale de 1 km².

Enfin, la DAJ a défendu, en appel, les intérêts de l'Etat dans des contentieux indemnitaires relatifs à



LE CONTENTIEUX RUMBLE

À la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie menée en février 2022, l'Union européenne a prononcé diverses sanctions envers l'État russe.

Le Conseil de l'Union a ainsi adopté le 1er mars 2022 la décision 2022/351/PESC modifiant la décision 2014/512/PESC du 31 juillet 2014 et le règlement (UE) n° 2022/350 modifiant le règlement (UE) n° 833/2014.

Ces mesures interdisent notamment aux opérateurs de télécommunication de diffuser ou de permettre la diffusion des programmes issus des chaînes Russia Today et Sputnik. Après qu'il a été constaté que certaines plateformes numériques poursuivaient la diffusion de ces chaînes, il leur a été rappelé l'interdiction européenne précitée. Considérant que ce rappel constituait une décision administrative lui faisant grief, une plateforme numérique a présenté un recours en annulation devant le juge administratif.

La DAJ assure la défense des intérêts de l'État dans ce contentieux afin de démontrer notamment que ce rappel ne constituait pas une décision administrative.

l'après-mines, mettant en cause la gestion des risques résultant d'installations minières après l'arrêt de leur exploitation.

La défense dans le contentieux indemnitaire relatif à la livraison complémentaire d'ARENH en 2022

La DAJ défend, devant les juridictions de l'ordre administratif, les décisions prises par le ministre chargé de l'Economie en matière de tarifs de l'énergie.

En mars 2022, afin de limiter la hausse des prix de l'électricité pour les entreprises et les ménages français, les volumes alloués par la société EDF aux fournisseurs alternatifs dans le cadre du mécanisme d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) ont été réhaussés.

La DAJ a pris en charge, en lien avec l'ensemble des directions concernées, la défense des intérêts

de l'État dans les recours contestant la légalité des textes réglementaires organisant ce dispositif.

Par une décision du 3 février 2023, le Conseil d'Etat a jugé ce dernier conforme au droit national et au droit de l'Union européenne, et a rejeté ces requêtes.

Il a retenu qu'il s'agit, non pas, comme le soutenait les requérants, d'un dispositif d'achat-revente, mais d'un rehaussement du volume d'ARENH et que celui-ci n'était pas excessif compte tenu du contexte exceptionnel du marché de l'électricité.

La DAJ assure aujourd'hui la défense des intérêts de l'Etat dans le cadre du recours indemnitaire introduit par EDF tendant à l'indemnisation des préjudices qu'elle estime avoir subis du fait de la mise en œuvre de ce mécanisme.





GESTION ET DÉFENSE DES MARQUES DÉPOSÉES PAR L'ÉTAT

Dans le cadre du dispositif de gestion mutualisée des marques, la mission APIE surveille et défend les marques déposées par l'Etat, dont elle assure également la gestion : au 31 décembre 2023, l'Etat était ainsi titulaire de 1 046 marques déposées.

Les ministères économiques et financiers, de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et les services du Premier ministre disposent des portefeuilles les plus volumineux. **20 % des marques détenues par l'Etat sont des marques collectives de garantie**, ces natures spécifiques de marques étant peu utilisées par la sphère privée. Elles reflètent la spécificité de l'intervention étatique dans la mise en place de dispositifs d'intérêt général, destinés à de nombreux acteurs selon un cadre détaillé dans un règlement d'usage.

Plus globalement, lorsqu'il est opportun et juridiquement possible, le dépôt d'une marque permet de sécuriser et valoriser les dispositifs publics. En 2023, la mission APIE a ainsi déposé 32 marques, parmi lesquelles la première marque sonore de l'Etat, constituée d'un arrangement musical des premières notes de la Marseillaise. Le dépôt de marques portant sur des signes non traditionnels a été élargi et renforcé depuis la transposition en droit français de la directive

n°2015-2436 par [l'ordonnance n°2019-1169 du 13 novembre 2019](#).

Un autre exemple de marque déposée par la mission APIE consiste dans l'identité du site internet destiné à informer et sensibiliser le jeune public à la culture constitutionnelle intitulé **"Découvrons notre Constitution"** dont l'exposition au grand public appelle une protection renforcée.

1 046
marques de l'Etat
en gestion

DÉFENSE DES IDENTITÉS DE L'ÉTAT SUR INTERNET

Le déploiement de la prestation de lutte contre le cybersquattage des identités de l'Etat français, sur la base d'un marché passé par l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (Anssi) et mis en œuvre sur le plan opérationnel par la mission APIE, s'est poursuivi avec succès tout au long de l'année 2023 avec l'intégration

progressive de la quasi-totalité des ministères dans le dispositif.

Plus de 200 signes identitaires de l'État français font l'objet d'une surveillance parmi les noms de domaine dans le cadre de cette prestation. En 2023, cette surveillance a permis le lancement de plus de 1 700 actions de suspension de sites internet illicites au sens de l'article 6.2 de la [loi de confiance dans l'économie numérique \(LCEN\)](#), permettant ainsi de faire cesser rapidement le préjudice subi par les administrations et les usagers. Ces actions ont concerné en grande majorité des « sites miroirs » des sites officiels tels que <amendes.gouv.fr>, <certificat-air.gouv.fr> et <impots.gouv.fr>.

En complément ou de façon alternative avec les actions de suspension précitées, la mission APIE a introduit plusieurs actions juridiques à l'encontre de noms de domaine dans le but d'en obtenir la suppression ou le transfert à l'Etat. Dans ce cadre, la mission APIE a largement utilisé la procédure de vérification de l'éligibilité/de la joignabilité du réservataire d'un nom de domaine en « .fr » auprès de l'Association française pour le nommage internet en coopération (Afnic), qui permet en cas de succès d'obtenir, gratuitement et rapidement, la suppression d'un nom de domaine litigieux.

La mission APIE a par ailleurs poursuivi ses actions de **défense de l'extension officielle de l'État français sur internet, «.gouv.fr»** contre les cas récurrents de typosquatting.

Ont ainsi été récupérés au profit du Service d'information du Gouvernement (SIG), dans le cadre de procédures alternatives de règlement des litiges (PARL) en matière de noms de domaine, les noms de domaine <gouv.fm>, <gour.fr>, <gouf.fr>, <gpuv.fr>, <couv.fr>.

De la même manière, les plaintes introduites par la mission APIE ont également permis la récupération au bénéfice de l'État français de plusieurs noms de domaine «stratégiques» tels que <economiegouvfr.com>, <gendarmerienationale-fr.com>, <aife-chorus-facturations.fr> ou encore <gendarmerienationale.net>.

Le marché actuel passé par l'ANSSI arrivant à échéance fin décembre 2024, la DAJ poursuivra la prestation de lutte contre le cybersquatting des identités de l'État français et travaille d'ores et déjà à la préparation du marché qui succédera à l'actuel, à compter de fin 2024.

1 700
actions en suspension
engagées contre des
sites illicites



LA COORDINATION contentieuse



28
QPC
“FILTRES”

En 2023, sur les 28 questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) « filtres » relevant du périmètre du MEFSIN transmises au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation et communiquées à la DAJ par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), 27 ont été jugées :

- 8 ont abouti à une décision de renvoi ou de transmission ;
- 19 ont fait l'objet d'un non-renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation.



6
QPC TRANSMISES
AU CONSEIL
CONSTITUTIONNEL

En 2023, 6 questions prioritaires de constitutionnalité relevant du périmètre du MEFSIN ont été posées au Conseil constitutionnel et communiquées à la DAJ par le SGG.

Deux ont été renvoyées par le Conseil d'Etat et 4 par la Cour de Cassation. Sur ces 6 QPC, 5 ont été jugées en 2023 et ont donné lieu à 5 décisions de conformité.



376
CONTENTIEUX

Durant l'année 2023, 376 affaires ont été notifiées à la DAJ par les juridictions administratives.

Sur les 376 affaires notifiées, 69 relèvaient de la compétence de la DAJ, 105 de la DGTrésor, 35 de la DGCL, 29 de la direction du Budget, 17 de la direction générale des Finances publiques, 6 de l'Agence des participations de l'Etat, 3 de la DGCCRF, 3 du Secrétariat général de Bercy, 2 du CRE, 2 de l'AIFE, 2 du Service du numérique, 1 de la Douane, 1 de la direction générale des Entreprises, 1 de la direction de la Sécurité sociale, 1 de TRACFIN.

Quatre-vingt deux autres affaires ont été réorientées vers d'autres directions du MEFSIN ou d'autres ministères.



CONSEILLER

et expertiser

CONSEILLER EN DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE : LA DAJ AU SERVICE DES ACHETEURS

Chiffres clés du conseil aux acheteurs

La DAJ a effectué, en 2023, plus de 800 consultations juridiques sous formes de notes (177) ou de réponses opérationnelles (636) à destination des acheteurs utilisant l'adresse daj-marches-publics@finances.gouv.fr ou sous forme de publication et d'actualisation de fiches techniques (10).

Elle est aussi intervenue à de nombreuses reprises en accompagnement pour conseiller les services de l'État et leurs opérateurs dans la préparation, la passation ou l'exécution de contrats, ou dans d'autres projets d'actions ou de réorganisations qui soulèvent des enjeux de commande publique.

L'année 2023 a été marquée par **un accroissement des questions sur la qualification ou non de pouvoir adjudicateur** (+ 107 % par rapport à 2022), de la reconnaissance d'une relation de quasi-régie (+ 31 %) ou des exceptions aux règles de publicité ou de mise en concurrence préalables prévues par les dispositions relatives aux « autres marchés » du livre V de la partie du code relative aux marchés publics (+ 40 %).

Les questions relatives à la préparation des procédures de passation ont été nombreuses (près de 11 % du total des questions posées), avec en premier lieu celles relatives au recours à une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence préalables (62 % des questions relatives à l'identification de la procédure à utiliser).

Celles concernant le déroulement de la procédure, en stagnation par rapport à 2022, ont principalement porté sur le traitement des offres remises (5,69 % des questions reçues), notamment sur les possibilités de les préciser ou de les compléter (40,68 % de ces questions), ainsi que sur les dispositifs relatifs à l'accès des pays-tiers aux contrats de la commande publique (25,42 % de ces questions).

Les questions relatives à l'exécution des contrats ont porté en particulier sur les possibilités de les modifier (+ 16,52 %) et sur les difficultés susceptibles d'entraîner des sanctions contractuelles ou des litiges (4,25 % du total des questions posées).

813

**analyses juridiques,
dont 177 notes
de consultation
et 636 réponses
opérationnelles
aux acheteurs**

Notion de pouvoir adjudicateur

La DAJ a été saisie de plusieurs questions **sur la qualification de pouvoir adjudicateur** à l'occasion desquelles elle a été appelée à apporter des précisions sur la notion de financement majoritairement public telle qu'elle est définie au [a\) du 2^e de l'article L. 1211-1 du code de la commande publique](#).

En effet, une personne morale de droit privé créée spécifiquement pour satisfaire des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial est, en principe, soumise au code de la commande publique en tant que pouvoir adjudicateur, si son activité est majoritairement financée par un pouvoir adjudicateur.

A cet égard, la DAJ a rappelé que des associations exerçant leurs missions en exécution de mesures ordonnées par l'autorité judiciaire et rémunérées sur la base d'un tarif fixé soit par arrêté ministériel, soit par le juge, n'étaient pas soumises au code de la commande publique dès lors que les sommes versées en contrepartie d'une prestation et répondant à un besoin du pouvoir adjudicateur ne constituaient pas un financement majoritairement public au sens des dispositions précitées.

En effet, de telles sommes correspondent à un prix et non à un financement qui vise « *un transfert de moyens financiers opéré sans contrepartie spécifique, dans le but de soutenir les activités de l'entité concernée* » ([CJUE, 12 septembre 2013, IVD GmbH & Co. KG, Aff. C-526/11](#)).

Ainsi, la DAJ a considéré que les missions exercées par ces structures, bien que rémunérées sur la base de tarifs fixés unilatéralement et versés par l'État, sont des prestations individualisées de services sur prescription d'autorités étatiques, exercées en contrepartie d'une somme versée par l'État ne pouvant être prises en compte au titre du calcul du financement par des pouvoirs adjudicateurs, nonobstant la circonstance que ces sommes soient désignées dans les documents budgétaires comme des « dotations ».

La DAJ a également été saisie de la question de savoir si les fonds internationaux préalablement confiés à l'État avant d'être reversés par ce dernier aux associations bénéficiaires devaient être pris en compte au titre du critère du financement majoritairement public.

L'article 2 de la directive 2014/24/UE et le a) du 2^e de l'article L. 1211-1 du code de la commande publique ne faisant référence qu'à la seule entité versant les fonds *in fine*, seule la qualification de cette dernière comme pouvoir adjudicateur importe pour la prise en compte des fonds versés au titre du calcul du financement majoritairement public.

Toutefois, à l'aune de l'objectif de la directive qui est « *d'exclure à la fois le risque qu'une préférence soit donnée aux soumissionnaires ou candidats nationaux lors de toute passation de marché effectuée par les pouvoirs adjudicateurs et la possibilité qu'un organisme financé ou contrôlé par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes*

de droit public se laisse guider par des considérations autres qu'économiques » ([CJUE, 13 décembre 2007, Bayerischer Rundfunk \[et al.\], Aff. C-337/06](#)), une telle interprétation ne peut être soutenue que si l'entité par laquelle les fonds transitent exerce une influence sur la détermination de leur montant ou de leur bénéficiaire et n'agit pas en tant que simple intermédiaire. À défaut, il convient de s'attacher à la qualification de pouvoir adjudicateur de l'entité à l'origine des fonds.

Ainsi, des fonds internationaux transitant par l'État, qui détermine les critères de leur attribution et sélectionne les projets bénéficiaires, avant d'être versés aux associations porteuses de projet, participent au financement public de ces associations dès lors qu'ils sont *in fine* versés par l'État qualifiable de pouvoir adjudicateur et doivent être pris en compte au titre du calcul du financement majoritairement public.

Mécénat et commande publique

La DAJ a été saisie de questions sur la notion de mécénat et plus **particulièrement sur le risque de requalification** de ces conventions conclues par les personnes publiques en contrat de la commande publique.

D'un côté, le mécénat est le « *soutien matériel apporté, sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général* » (Arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière).



Il peut revêtir trois formes : le mécénat financier, le mécénat matériel ou le mécénat de compétence qui implique la réalisation de prestations par le mécène mais qui se caractérise par une absence de contrepartie équivalente. Cela ne signifie toutefois pas qu'il y ait une absence totale de contrepartie.

D'un autre côté, dans un marché public, le critère de l'onérosité du contrat ne se limite pas au paiement d'un prix. La CJUE a déjà eu l'occasion de juger qu'un contrat est conclu à titre onéreux lorsqu'il a un caractère synallagmatique créant des obligations pour chaque partie (CJUE, 10 septembre 2020, Tax-Fin-Lex d.o.o. c/ Ministrstvo za notranje zadeve, aff. C-367/19).

En principe, étant conclue à titre gratuit, une convention de mécénat n'est pas un contrat de la commande publique. Néanmoins les avantages fiscaux (article 238 bis du CGI), réputationnels voire matériels favorables au mécène peuvent constituer des contreparties onéreuses. Pour échapper à cette qualification, la valeur de ces avantages doit être très inférieure à la valeur des prestations réalisées.

La doctrine énonce parfois que les contreparties ne doivent pas dépasser 25 % du montant total du mécénat pour qu'il soit désintéressé, même s'il est difficile de

généraliser ce rapport (BOI-BIC-RICI-20-30-10-20 n° 160 ; voir aussi les conclusions sur la décision CE, 20 mars 2020, Société M2I Fayard, n°423664), sous peine de voir le montage requalifié de parrainage.

Toutefois, cette analyse portant sur les notions de mécénat et de parrainage n'est pertinente qu'en droit fiscal et la jurisprudence ne s'est pas prononcée précisément sur le seuil au-delà duquel le risque de requalification en marché public devient significatif.

Par ailleurs, en matière de travaux, la responsabilité juridique du mécène semble incertaine. Premièrement, si le mécène participe à la maîtrise d'œuvre ou à l'exécution de travaux, la délégation et le mandat de maîtrise d'ouvrage sont explicitement interdits. De plus, en l'absence d'un prix, la convention de mécénat n'est pas un contrat de louage liant le mécène et le mécéné (article 1710 du code civil).

Pour ces raisons, le mécène ne peut pas être qualifié de constructeur au sens du code civil (article 1792-1 du code civil). Cette circonstance remet en cause la possibilité pour le mécéné d'invoquer la responsabilité décennale ou biennale du mécène en cas de désordres affectant l'ouvrage. En effet, « l'action en garantie décennale n'est ouverte au maître de l'ouvrage qu'à l'égard des

constructeurs avec lesquels il a été lié par un contrat de louage d'ouvrage » ([CE 9 mars 2018, Commune de Rennes-les-Bains, n° 406205](#)). En revanche une garantie de parfait achèvement peut être insérée dans la convention de mécénat.

Enfin, en l'absence de jurisprudence topique, il ne peut être affirmé que la responsabilité du mécène puisse être engagée en cas de dommages causés aux usagers ou aux tiers à l'ouvrage à raison de sa participation à une opération de travaux public.

La laïcité dans les contrats de la commande publique

La DAJ a été amenée à préciser **l'articulation du droit de la commande publique avec l'application des principes de laïcité et de neutralité** lors de la réalisation de prestations ne participant pas à l'exécution d'un service public, en particulier afin de déterminer si les dispositions d'un contrat de la commande publique peuvent prévoir l'interdiction du port de signes religieux et la manifestation d'opinions religieuses par les préposés du cocontractant.

Conformément à [l'article L. 2112-2 du code de la commande publique](#), « les clauses du marché précisent les conditions d'exécution des prestations, qui doivent être liées à son objet ». Ainsi, une clause prévoyant l'interdiction du port de signes religieux devrait présenter un lien avec les conditions d'exécution du marché, celles-ci devant elles-mêmes être liées à son objet (Cons. 97 et 104 ainsi que Art. 70 de la [directive 2014/24/UE](#) ; [CE, 4 décembre 2017, Région Pays de la Loire, n° 413366](#), pts. 5 à 8).

Cela peut être le cas si cette clause concourt au bon fonctionnement du service en ce qu'elle permet de prévenir les troubles à l'ordre public. En revanche, cette clause, ayant pour effet de régir de manière générale et absolue le port de signes religieux par les préposés du cocontractant, ne saurait être mise en œuvre dès lors que d'autres mesures contractuelles de moindre effet permettent d'atteindre l'objectif poursuivi de bon fonctionnement du service. En effet, si une clause contractuelle apporte une restriction aux libertés fondamentales, celle-ci ne peut être qu'une mesure exceptionnelle édictée dans le but de rétablir ou de prévenir les atteintes à l'ordre public car la liberté doit demeurer la règle (Conclusions du Commissaire du gouvernement Corneille sous [CE, 10 août 1917, n°59855, Rec. 638, Baldy](#)).

En outre, dans l'hypothèse où cette restriction préalable a pour objectif de rétablir ou de prévenir les atteintes à l'ordre public lorsqu'un risque de trouble ou de réitération de celui-ci est avéré, elle doit être à la fois nécessaire et proportionnée à cet objectif ([CE, 29 juin 2023, n°458088, Association Alliance Citoyenne et autres](#) ; [CE, 26 septembre 2016, n°403578, Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France](#)).



Aussi, l'interdiction générale et absolue par voie contractuelle du port de signes religieux et de la manifestation d'opinions religieuses par les salariés du soumissionnaire est donc difficilement justifiable. Par ailleurs, une telle clause pourrait présenter un caractère discriminatoire au sens du droit de la commande publique.

En premier lieu, lorsque les soumissionnaires sont des entreprises privées, elles déterminent elles-mêmes les modalités d'encadrement de l'expression religieuse de leurs salariés, en conformité avec le droit du travail européen et national. À cet égard, tout employeur de droit privé doit pouvoir justifier de la nécessité d'inscrire le principe de neutralité dans la politique de son entreprise, sans que les demandes de ses donneurs d'ordre, publics ou privés, constituent une justification suffisante, ni qu'un acheteur puisse se substituer à lui pour déterminer les prescriptions applicables dans son entreprise en la matière ([CJUE, 14 mars 2017, Aff. C-188/15, Bougnaoui et ADDH](#) et [Cour de cassation, Chambre sociale, 14 avril 2021, 19-24.079](#)).

En second lieu, une telle clause méconnaîtrait le principe d'égalité de traitement des candidats à un marché public car elle introduirait une condition de participation au marché qui exclurait *de facto* les entreprises n'ayant pas mis en place de politique de neutralité dans leur entreprise, ou ayant fixé à l'inverse un principe de liberté de port de signes religieux au sein de l'entreprise, circonstance extérieure au marché public.

Cette clause contractuelle serait donc un critère déguisé de sélection des candidatures ou des offres, qui aurait pour effet de restreindre le nombre d'entreprises pouvant soumissionner au marché, sans que cette exigence ne soit nécessaire et proportionnée à la bonne exécution des prestations.

Une telle clause pourrait également présenter un caractère discriminatoire à l'égard des soumissionnaires provenant d'autres États membres de l'Union, car chaque État dispose de sa propre législation en matière de neutralité et de laïcité et ses conséquences en droit du travail, et les entreprises d'autres États membres ne seraient pas nécessairement en capacité de prendre des mesures similaires à celles des employeurs de droit français en application de leur propre droit national.

Or, il n'est pas possible d'insérer des conditions de participation à un marché favorisant les soumissionnaires d'une certaine nationalité par rapport à une autre compte tenu de leur législation respective ([CICE, 20 décembre 1988, Aff. 31/87 Gebroeders Beentjes BV c/ État des Pays-Bas](#)), et l'exigence de mise en place d'une politique de neutralité au sein de l'entreprise

candidate pour l'exécution des prestations du marché public pourrait être plus difficilement satisfaite par un soumissionnaire d'un autre État membre si le droit national local appréhende la laïcité et la neutralité différemment du droit français.

Ainsi, ni le cadre législatif et jurisprudentiel relatif aux libertés fondamentales, ni le droit du travail ne permettent de limiter l'expression religieuse des prestataires extérieurs de l'administration qui ne participent pas à une mission de service public par le biais d'une interdiction générale et indifférenciée du port de signes religieux formulée par un acheteur public.

DROIT PUBLIC, DROIT EUROPÉEN ET INTERNATIONAL : L'EXPERTISE DE LA DAJ AU CŒUR DES SUJETS DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Accompagner les administrations dans l'élaboration et la mise en œuvre des dispositifs de soutien aux entreprises

L'Etat a mis en place d'importants dispositifs de soutien à destination des entreprises pour leur permettre de faire face aux différentes crises et pour développer la compétitivité industrielle et les technologies d'avenir, notamment dans le cadre du plan France 2030.

La DAJ a, comme l'année passée, apporté son expertise à plusieurs directions du ministère dans l'élaboration et la mise en œuvre des dispositifs.



Cet accompagnement a notamment porté sur **la définition et l'appréciation des critères d'éligibilité de ces aides et les conditions mises à leur octroi**, permettant de sécuriser juridiquement les projets.

Elle a ainsi été fortement sollicitée pour l'examen de mesures visant à soutenir le développement par les entreprises de solutions innovantes, telles que la conception d'une solution universelle d'accessibilité téléphonique, afin d'aider les directions à assurer la compatibilité de ces soutiens avec le droit européen des aides d'Etat.

Son analyse a également été fortement mobilisée pour l'examen des scenarios de réforme du marché de l'électricité et le développement des énergies renouvelables.

Accompagner les administrations dans la création de diverses entités en réponse à une politique publique identifiée

En 2023, la DAJ a été consultée sur le choix de l'organe le plus adapté pour déployer la politique publique en faveur du logement des agents publics. Le Gouvernement a officialisé la création d'une délégation interministérielle au logement des agents publics, le 11 décembre 2023, à l'occasion du deuxième comité du logement des agents publics.



La DAJ a également accompagné la création d'un délégué ministériel à l'Economie sociale et solidaire placé auprès du ministre chargé de l'Economie sociale et solidaire, institué par le décret [n° 2023-987](#) du 26 octobre 2023.

Encadrer les pratiques commerciales dans un contexte d'inflation, de développement du numérique et de transition écologique

Dans le contexte d'inflation, la DAJ a été saisie de l'examen de plusieurs mesures visant à assurer la meilleure information des consommateurs ou l'encadrement des marges des distributeurs.

Elle a ainsi analysé **le projet d'arrêté sur la modification de la quantité de produit sans modification ou avec hausse de prix (shrinkflation)** et conseillé les directions sur **le respect des procédures européennes propres aux normes dites techniques**. Son analyse a donné lieu à la notification en décembre 2023 d'un projet d'arrêté à la Commission européenne pour un examen au regard du droit du marché intérieur.

La DAJ a également apporté son appui juridique à l'élaboration de rapports devant être remis par le Gouvernement au Parlement prévus par la loi du 30 mars 2023 (Egalim 3) et visant à évaluer la faisabilité, notamment juridique, de mesures anti-inflation.

La DAJ a expertisé des projets de dispositifs visant à accélérer la transition écologique de certains secteurs, en particulier textile (y compris la mode éphémère) ou d'équipements électriques et électroniques. La DAJ s'est ainsi penchée sur la meilleure configuration de mesures d'affichage environnemental au regard de la proposition de règlement éco-conception, en cours de négociation. Elle a en particulier examiné les solutions juridiques favorisant la durabilité ou la recyclabilité des produits dans le cadre de la mise en œuvre opérationnelle de la responsabilité élargie des producteurs.

La DAJ a enfin été saisie d'analyses prospectives, par exemple, dans la perspective de futures négociations sur la mise en place d'un euro numérique. Il s'agissait en particulier d'examiner les bases légales en droit de l'Union européenne fondant la création de ce nouveau support monétaire de l'euro et les actes subséquents nécessaires pour en déterminer les caractéristiques techniques.

Sécuriser les accords internationaux de la France

La DAJ a mis son expertise en droit international public au service d'analyses approfondies sur l'évolution des statuts de plusieurs banques multilatérales de développement afin d'aider les directions sur des augmentations de capital appelable, pour la relecture d'accords internationaux ou encore les modalités de modification des statuts ou l'examen de participations à ces banques. Elle a ainsi été amenée à **qualifier juridiquement ces accords pour déterminer les modalités d'autorisation de leur ratification en droit français**.

RÉGULATIONS ÉCONOMIQUES : LA DAJ ACCOMPAGNE LES RÉFORMES QUI TOUCHENT AU QUOTIDIEN

Accompagner les mesures relatives à l'assurance automobile

En 2023, la DAJ a contribué à **la mise en place de réformes relatives à l'assurance automobile**. A ce titre, elle a notamment apporté son expertise concernant les mesures envisagées dans le cadre de la réforme visant à la suppression de la « carte verte », jusqu'alors présentée comme preuve de l'assurance automobile. Cette réforme s'est traduite par l'édiction du [décret n°2023-1152](#) du 8 décembre 2023 portant simplification des modalités de preuve et de contrôle de l'assurance de responsabilité civile automobile obligatoire.

Ainsi, la carte verte disparaît pour l'ensemble des véhicules immatriculés à compter du 1er avril 2024 et la preuve de l'assurance sera rapportée par la consultation du Fichier des Véhicules Assurés (FVA), compilant l'ensemble des contrats d'assurance automobile « au tiers » du territoire français.

Accompagner la réforme de l'assurance des catastrophes naturelles

La DAJ accompagne depuis son origine **la réforme de l'assurance des catastrophes naturelles**. En effet, à la suite des événements climatiques intenses qui affectent le quotidien des français, le législateur a adopté la [loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021](#) relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles.

Dès les travaux parlementaires de cette loi, la DAJ avait été sollicitée dans le cadre des dispositions relatives à l'amélioration du flux de transmission entre les assureurs et la Caisse centrale de réassurance des données relatives aux indemnisations afin de pouvoir dresser une modélisation des risques.

La DAJ avait également été saisie d'autres dispositions visant à prendre en compte certains risques spécifiques, tels que par exemple le risque sécheresse qui affecte les sols. En 2023, la DAJ a continué à accompagner ces réformes, en produisant des éléments d'analyses aux membres de la mission sur l'assurabilité des risques climatiques afin de renforcer la protection de l'ensemble des résidents sur le territoire français face aux aléas climatiques.

Apporter un appui dans le cadre des difficultés liées à l'octroi de crédits immobiliers

L'année 2023 a été marquée par le contexte de taux d'intérêt élevés répercutés sur les taux d'emprunt consentis aux acheteurs, ayant pour conséquence une baisse des transactions. Pour répondre à ces enjeux, la DAJ a apporté son soutien à la direction générale du Trésor dans le cadre des réflexions visant à pallier les difficultés liées à l'octroi des crédits immobiliers.

Accompagner les administrations dans leurs projets numériques

A travers son expertise juridique, la DAJ a contribué **au développement des projets numériques innovants** portés par les directions des ministères économiques et financiers, comme par exemple le guichet unique des entreprises destiné à simplifier les démarches des entreprises ou le nouveau dispositif de filtrage en cours de développement visant à alerter les internautes lorsqu'ils se dirigent vers un site internet considéré comme frauduleux.

Elle a également contribué à sécuriser les dispositifs de collecte et de traitement de données nécessaires à la réalisation des missions de service public des administrations et des autorités de contrôle, et notamment de leurs missions d'enquête et de lutte contre la fraude, en veillant à ce que ces dispositifs, qui impliquent nécessairement des traitements de données à caractère personnel, respectent les droits et libertés individuelles et les réglementations nationale et européenne relatives à la protection des données personnelles.

LA DAJ RÉACTIVE LE COMITÉ DE SUIVI DES FONDS DE DOTATION

Créés par l'article 140 de [la loi n°2008-776 du 4 août 2008](#) de modernisation de l'économie (LME), complété par le décret n°2009-158 du 11 février 2009, les fonds de dotation ont pour objet de recueillir des fonds, de les gérer et d'en affecter les bénéfices au soutien de projets d'intérêt général. Soumis à un régime déclaratif de création, dotés de la personnalité morale et bénéficiant du régime fiscal du mécénat, leurs caractéristiques s'inspirent de celles des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 et des fondations.

Pour favoriser la mise en place et le développement des fonds de dotation, **un comité stratégique des fonds de dotation**, composé de personnalités reconnues pour leurs compétences en matière de mécénat, avait été instauré le 19 novembre 2008 par Christine Lagarde, ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi.

Onze recommandations de bonnes pratiques ont été adoptées par ce comité, puis diffusées par la circulaire du 3 décembre 2010 pour compléter les prescriptions légales et réglementaires. Le comité a également rédigé un clausier, mis à disposition sur la page dédiée aux fonds de dotation du site internet de la direction des affaires juridiques.

En 2014, le comité a été remplacé par **le comité de suivi des fonds de dotation**, lequel a notamment débattu de l'instauration d'un montant minimum de la dotation initiale pour créer un fonds de

dotation, rendu obligatoire par la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Le comité de suivi ne s'est cependant réuni qu'une seule fois, le 14 octobre 2014.

Les quinze années de pratique des fonds de dotation et les récentes évolutions législatives et réglementaires ont conduit la DAJ à **réactiver le comité de suivi**.

En effet, sans remettre en cause le régime déclaratif de création des fonds de dotation, la [loi n°2021-1109 du 24 août 2021](#) est venue, renforcer les moyens de contrôle et les pouvoirs de sanction de l'autorité préfectorale en considération des dysfonctionnements constatés.

La DAJ, en collaboration avec le ministère de l'Intérieur, a préparé le [décret n°2022-813 du 16 mai 2022 modifiant le décret n°2009-158 du 11 février 2009 relatif aux fonds de dotation](#), qui prévoit les dispositions d'application de l'article 140 de la loi de modernisation de l'économie modifié et actualise les dispositions du décret du 11 février 2009.



Ces évolutions législatives et réglementaires en matière de fonds de dotation appelaient une réactivation du comité afin de suivre l'application de ces nouveaux textes et de formuler, le cas échéant, des recommandations.

Présidé par la directrice des affaires juridiques, le comité a vocation à se réunir deux fois par an.

Il est composé d'un représentant de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, d'un représentant de la direction générale des Finances publiques, d'un membre du Conseil d'Etat, d'un membre de la Cour des comptes, d'un membre du parquet général de la Cour de cassation, d'un représentant du Centre français des fonds et fondations, d'un représentant de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, d'un représentant du Comité de la Charte du don en confiance, d'un représentant d'un fonds de dotation.

Le comité de suivi permet aux professionnels des fonds de dotation et aux différentes instances publiques compétentes en la matière d'échanger et d'identifier les difficultés du secteur ou les besoins de réglementation, et de formuler, le cas échéant, des recommandations sur lesquelles pourront notamment s'appuyer les administrations intervenantes dans leurs analyses et leurs contrôles.

Une première réunion s'est tenue le 12 décembre 2023. Elle a été l'occasion de **réfléchir aux modalités de constitution de la dotation initiale et à la notion d'intérêt général en matière de fonds de dotation**. Les travaux du comité de suivi se poursuivront lors d'une prochaine réunion qui se tiendra au printemps 2024.



CONSEILLER

EN MATIÈRE DE DROIT DE LA PROPRIÉTÉ
INTELLECTUELLE ET DE STRATÉGIE DE MARQUE

CONSEILLER LES SERVICES DE L'ÉTAT SUR LEUR STRATÉGIE DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE (PI)

En 2023, la mission APIE a accompagné les services de l'État dans l'élaboration de leur stratégie de PI pour de nombreux projets, qu'il s'agisse de commandes de prestations ou de valorisation d'innovations. Les questions soulevées par la formalisation d'une stratégie de PI contribuent à la clarification et la sécurisation de la gouvernance des projets.

Stratégie de PI dans la commande publique

L'année a été marquée par de nombreux travaux sur des **marchés publics interministériels stratégiques** en matière de communication auxquels la mission APIE est amenée à participer dès la phase de sourçage. Son expertise notamment sur les licences libres/open-source a contribué à favoriser la maîtrise par l'État de ses outils numériques, tout en facilitant la mutualisation entre acteurs publics.

La mission est également intervenue sur **l'achat de solutions innovantes**, sujet qui se développe au sein de l'administration et qui concerne aussi bien les solutions numériques autour des données et de l'IA que les outils physiques (matériel de sécurité) ou encore les innovations sociales (jeux de société), pour lesquelles la question de la répartition des droits de PI est cruciale.

Enfin, la problématique de la PI dans les concessions se pose également avec plus d'intensité à mesure que les actifs immatériels deviennent une part essentielle dans la valeur d'un produit ou service.

Enjeux de PI dans d'autres projets impliquant des tiers

Au-delà de la commande publique, la mission APIE accompagne également les administrations dans l'élaboration de la stratégie de PI pour les innovations produites par l'État, **avec un objectif de passage à l'échelle et de valorisation auprès d'autres entités publiques ou acteurs privés**.

Il en est de même pour la valorisation des actifs immobiliers publics qui ne peuvent plus se concevoir sans prendre en compte les signes identitaires attachés à l'exploitation d'un lieu.

Les dispositifs publics co-portés entre plusieurs institutions soulèvent des questions analogues sur la maîtrise des signes identitaires (marques et noms de domaine). Bien souvent, déterminer l'option adaptée en termes de titularité des droits de PI revient à clarifier la gouvernance d'un projet, y compris entre opérateurs publics.

Enfin, la mission APIE sensibilise les administrations qui, lorsqu'elles accordent une subvention, n'ont en principe pas vocation à obtenir ultérieurement des droits de PI qui seraient assimilables à une contrepartie directe.

Poursuite de la sensibilisation des acteurs publics aux enjeux de PI

La mission APIE a réalisé en collaboration avec le Service d'information du Gouvernement (SIG) [un guide de bonnes pratiques de propriété intellectuelle à destination des communicants de l'Etat](#), pour sécuriser l'utilisation de contenus (productions éditoriales, photographies, illustrations etc.), complété par un webinaire dont la première session a eu lieu le 13 juin 2023.



L'année 2023 a vu, par ailleurs, l'émergence de l'IA générative qui pose des questions renouvelées de PI que les services de l'Etat doivent anticiper. La mission APIE est ainsi intervenue [aux quatrièmes Journées de la donnée](#), organisées les 10 et 11 octobre 2023 à Bercy, sur le thème de la propriété intellectuelle et de l'IA générative.

CONSEILLER LES SERVICES DE L'ÉTAT SUR LEUR STRATÉGIE DE MARQUE

Développer l'attractivité de l'Etat à travers un discours transversal impactant et cohérent

A la suite du lancement de la marque transversale "Choisirleservicepublic" en 2022, la mission APIE a accompagné en 2023 l'accélération de la déclinaison de la stratégie de marque employeur au sein de l'Etat.

Un premier groupe de travail de ministères volontaires (Transition Ecologique, Education, Culture, Justice), guidée par la mission, a construit un socle stratégique personnalisé, mis en œuvre aux niveaux des services RH et communication.

Le ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, pionnier de cette déclinaison, poursuit actuellement son déploiement, notamment pour les Douanes, toujours accompagnées par la mission APIE.

La mission reste très active quant à la diffusion de la culture de marque employeur au sein de l'Etat et à la coordination des discours émis par ses diverses entités. A ce titre, ses experts marketing sont intervenus au **Séminaire des Communicants de l'Etat**, organisé par le SIG en février 2023.



Un dispositif de formation performant et actualisé constitue également un levier majeur de fidélisation, mais aussi d'attractivité pour les services de l'Etat, tout particulièrement pour les métiers du numérique.

La mission APIE a ainsi accompagné la direction interministérielle du Numérique (DINUM) sur le positionnement, la création et la protection de la marque **"Campus du Numérique Public"**, pour faire émerger en interne et en externe de

cette première initiative de formation au numérique accessible à tous au sein de l'Etat.

Créer des dynamiques, mobiliser des écosystèmes, grâce à des labels et des marques collectives incitatifs

S'agissant de la marque de garantie **"Services Publics +"**, pilotée par la direction interministérielle de la Transformation publique (DITP), les équipes marketing et juridique de la mission sont intervenues pour identifier ses atouts clés dans le but d'en faire un marqueur compris des usagers et valorisant pour les agents.

Rendre ce label attractif est en effet une condition essentielle pour qu'il engage une dynamique durable d'amélioration continue des services publics.

De même, en 2023, la mission APIE a accompagné la direction générale des Entreprises (DGE) dans la refonte de la marque collective **"Pôles de Compétitivité"** (plateforme de marque, nouvelle signature, accompagnement sur la nouvelle identité graphique).

L'objectif de ce chantier était de revitaliser la marque afin de recréer une dynamique, fédérer les pôles, et redonner de la visibilité à cette politique publique pionnière dans le soutien à l'innovation.

Accroître la visibilité et la lisibilité de l'action de l'Etat, à travers la stratégie de discours et l'architecture de marque

La mission APIE a accompagné **Beta.gouv** (incubateur de services publics numériques) en charge de la refonte du dispositif de Validation des acquis de l'expérience (VAE).

CONSEILLER ET EXPERTISER

Le diagnostic marketing et juridique ayant révélé l'appropriation du terme VAE par tout un écosystème à dominante commerciale, la recommandation d'une nouvelle identité et d'une protection juridique adaptée a permis de replacer l'Etat comme référent unique de cette politique, sous l'appellation « France VAE ».

De même, l'INSEE et les 16 services statistiques ministériels ont sollicité la mission APIE afin de repenser l'ancienne marque « Service Statistique Public ». Après un diagnostic approfondi, incluant la consultation des utilisateurs de la statistique publique (journalistes, chercheurs...), la priorité a été donné à la bonne lisibilité de ce collectif de services statistiques de l'Etat, à travers un socle de discours commun valorisant une information statistique de confiance et divers sceénarios de rapprochement des 16 identités.



Contribuer au rayonnement d'unités d'excellence au travers d'une stratégie de marque, de produits dérivés et de partenariats

En 2023, la Mission Apie a accompagné le Peloton de Gendarmerie de Haute montagne (PGHM) et les Troupes de montagne (Armée de Terre) sur la définition de leur identité de marque, en réponse à de nombreux objectifs clés : développer la notoriété, la marque-employeur, des partenariats pertinents, voire une politique de produits dérivés, du co-développement, du co-branding...

Développer les ressources propres et l'image de lieux publics via l'accueil de tournages et événements

La mission APIE a notamment conseillé le Centre de conférences Pierre Mendès France du ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, le Château de Vincennes (Service historique de la Défense), le Palais Niel, l'Ecole normale supérieure Paris-Saclay, Sèvres Manufacture et Musée nationaux, la

Cour des comptes et l'hôtel Mezzara sur la valorisation de leurs marques à travers leurs espaces. La mission a notamment mis à leur disposition des outils et une aide à la tarification des espaces présentant une valeur immatérielle.

Acculturer les agents publics à la stratégie et à la protection de marque

La mission APIE est chargée de sensibiliser les agents à la bonne gestion et à la valorisation de leurs actifs immatériels : marques, savoir-faire, innovations. Pour ce faire, elle a animé sept ateliers en 2023 (présentiel et webinaires), afin de diffuser des bonnes pratiques en la matière.

Conseiller les services de l'Etat sur la valorisation des innovations publiques

En 2023, la mission APIE a accompagné les services de l'Etat dans la stratégie de valorisation de projets d'innovations publiques, stratégie qui ne passe pas exclusivement par une valorisation financière mais par une valorisation académique, d'innovation ou de changement d'échelle.

En 2023, la mission APIE a ainsi expertisé la valorisation de travaux de recherche, notamment en matière d'intelligence artificielle, en interrogeant la sécurité et la propriété de leur modèle et des données exploitées et en les orientant vers des publications dans des revues scientifiques, une mise en open source, ou la création de communs.

La mission APIE a également été sollicité pour apporter son expertise en matière de valorisation de projets innovants, auprès de la Gendarmerie nationale, avec un projet de mallette destinée à mieux prendre en charge les victimes d'agression sexuelle.

Un nom et des règles ont ainsi été déposés pour bien associer ce dispositif à la Gendarmerie nationale et mettre ainsi en avant son engagement au service de la société.

L'administration innovante n'a pas forcément la vocation ni les moyens de pérenniser seule son innovation. La direction des Services de la navigation aérienne (DSNA) a, par exemple, été accompagnée par la mission APIE sur un projet de logiciel de gestion du trafic aérien.



INSTRUIRE

LES DEMANDES D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Le chef de service, adjoint à la directrice des affaires juridiques, est la **personne responsable de l'accès aux documents administratifs (Prada) pour les ministères économiques et financiers**. A ce titre, il assure la liaison entre les ministères et la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada).

L'année 2023 a confirmé une évolution déjà remarquée l'année précédente et tenant en **une augmentation quantitative et une complexification croissante des demandes d'accès aux documents administratifs** :

- les demandes adressées directement à la Prada affichent une hausse de 170 % du nombre de demandes, soit 97 demandes contre 36 en 2022 ;
- 34 saisines de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) lui ont été notifiées. Elles ont donné lieu à 24 avis favorables ou partiellement favorables ;
- enfin, 5 requêtes relatives aux refus de communication de documents administratifs au titre du Livre III du code des relations entre le public et l'administration ont été portées devant les tribunaux administratifs.

Plusieurs décisions ont été prises pour répondre à cette situation. D'une part, la Prada s'appuie désormais sur une cellule au sein du bureau Coordination juridique, relations extérieures, études et légistique (Corel) qui assure notamment la gestion de la boîte aux lettres fonctionnelle prada@finances.gouv.fr.

D'autre part, la Secrétaire générale des ministères économiques et financiers a mis en place **un réseau de correspondants PRADA** au sein des directions du ministère qui a donné lieu à la tenue d'une réunion collégiale et de plusieurs réunions bilatérales.

97
demandes directes
d'accès à des
documents publics

34
saisines
de la CADA

La mise en place et l'animation de ce réseau poursuivent plusieurs objectifs :

- assurer une meilleure connaissance de ce que représentent, à l'échelle de l'administration centrale, les demandes d'accès aux documents administratifs qui ne transiting pas par un point d'entrée unique ;
- permettre une meilleure connaissance, par les services en charge d'y répondre, de la doctrine de la CADA et de la jurisprudence administrative et mettre à leur disposition des outils méthodologique et de fond permettant une harmonisation et une sécurisation juridique de l'instruction des demandes.

Parmi les ressources mises à disposition de son réseau, la cellule PRADA a élaboré **plusieurs fiches thématiques** et a diffusé des jurisprudences commentées.

La DAJ a notamment effectué une analyse de la communicabilité de rapports, dans un souci d'anticiper le travail d'occultation nécessaire en cas de demande de communication.

Cette analyse vise à signaler aux rédacteurs de rapports les données qui sont communicables et celles qui ne le sont pas, en envisageant des solutions pour concentrer les mentions à occulter.

Cette prise en compte du droit d'accès aux documents administratifs dès le stade de la rédaction permet ainsi de faciliter le travail des services et d'améliorer la transparence de l'administration.

Un examen approfondi de la communicabilité des informations environnementales contenues dans ces rapports a par ailleurs été mené.

Définies de manière très large par le code de l'environnement, ces informations bénéficient d'un droit de communication renforcé.

Ainsi, les motifs pouvant justifier le rejet d'une demande portant sur ces informations sont non seulement moins nombreux que ceux pouvant être opposés à une demande s'inscrivant dans le cadre du régime général prévu par le code des relations entre le public et l'administration, mais sont parfois définis de manière plus restrictive.

C'est le cas du secret des affaires qui, contrairement au régime de droit commun, n'est pas opposable lorsqu'est en cause « une information relative à des émissions de substances dans l'environnement » que le code de l'environnement soumet, ce faisant, à un régime de plus grande transparence.





APPUI ET SUIVI

de la production normative

BILAN D'APPLICATION DES LOIS DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La DAJ assure la fonction de pilotage de l'activité normative telle que prescrite par la circulaire du Premier ministre du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois.

Les lois dites d'application directe étant peu nombreuses, une loi ne produit ses effets qu'à la condition que les actes réglementaires nécessaires à son entrée en vigueur aient été eux-mêmes publiés.

Dans le cadre du suivi des textes d'application des lois, la DAJ rend compte de l'état d'avancement des projets de décrets non pris au terme du délai de six mois à compter

de la publication de la loi et joue un rôle d'alerte auprès du Secrétariat général du Gouvernement (SGG) en cas de survenance de problèmes de concertation interministérielle ou de retards.

Son rôle est de veiller à ce que les directions des ministères économiques et financiers respectent le calendrier de programmation défini lors de l'exercice de programmation.

Au 31 décembre 2023, Bercy présentait un taux d'application des lois de 93 % au titre des lois de la XVI^e législature votées depuis plus de six mois.

A cette même date, le taux d'application global des lois, c'est-à-dire pour l'ensemble des ministères, était de 70 % selon le Secrétariat général du Gouvernement.

Taux d'application des lois			
	au 31 décembre 2022 et 2023 au titre des lois de la XV ^e législature	au 31 décembre 2023 au titre des lois de la XVI ^e législature votées depuis plus de six mois	
Années	2022	2023	2023
Nombre de mesures appelant un décret d'application	538	549	58
Nombre de mesures prises	502	525	54
Taux d'application ministériel	93 %	96 %	93 %
Taux d'application de l'ensemble des ministères	90 %	95 %	70 %

SUIVI DE LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EUROPÉENNES

La DAJ veille à la bonne exécution des obligations de transposition pesant sur l'Etat découlant des exigences constitutionnelles (article 88-1 de la Constitution) ainsi que des traités européens (article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Dans ce cadre, le bureau COREL (Coordination juridique, relations extérieures, études et légistique) assure **le suivi des travaux relatifs à la transposition des directives relevant du ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN)**.

Sur les 9 directives intéressant le MEFSIN dont l'échéance de transposition intervenait en 2023, 7 ont été transposées dans les délais ou n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'infraction par la Commission européenne.

Le taux de déficit de transposition du dernier « scoreboard » (tableau de bord) arrêté au 31 décembre 2023 s'établit à 0,1 % pour la France : il s'agit du meilleur taux enregistré par les autorités françaises en matière de « transposition » mais également le meilleur score atteint par un Etat membre en 2023. La mobilisation des autorités françaises a permis de ramener le déficit de transposition sous la barre des 0,5 %, en conformité avec les objectifs.

L'année 2023 a été marquée par l'adoption, le 9 mars 2023, de la [loi n° 2023-171 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne](#) (dite DDADUE) dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

Outil important de l'adaptation de notre droit aux obligations européennes, les lois DDADUE sont initiées régulièrement par le Gouvernement, permettant ainsi à

93 %

c'est le taux d'application des lois pour les ministères économiques et financiers

100 %

des directives transposées

Evolution du déficit de transposition de la France



APPUI ET SUIVI DE LA PRODUCTION NORMATIVE

la France de respecter ses obligations vis-à-vis de l'Union européenne, en transposant des directives et en mettant en cohérence le droit interne avec plusieurs règlements.

La loi DDADUE de 2023 comportait tant des mesures de transposition en matière de protection des épargnants, en matière de d'information sur la durabilité des entreprises ou encore dans le domaine des cryptomonnaies, que d'autres mesures, plus interministérielles en matière numérique, sociale, agricole ou encore en matière de transport.

Un nouveau projet de la loi DDADUE est en cours d'examen au Parlement depuis décembre 2023. Son adoption est prévue au printemps 2024.

COORDINATION PARLEMENTAIRE

Dans le cadre de ses missions, la cellule Parlement est chargée non seulement d'un travail de veille

permanente sur les travaux législatifs et de contrôle des assemblées, mais aussi la coordination parlementaire de plusieurs textes, dont le nouveau projet de loi DDADUE ou encore la loi dite « Industrie Verte », promulguée en octobre 2023.

Au-delà de ce travail de coordination générale des textes de loi, la cellule Parlement assure également **une mission de soutien aux directions en matière de procédure parlementaire**.

Dans cette perspective, elle a été saisie dans le cadre des discussions de textes divers, comme le projet relatif à la sécurité numérique actuellement en navette ou encore les propositions de loi relatives à l'influence sur les réseaux sociaux ou la proposition de loi relative à la nationalisation d'EDF.





La lettre de la direction DES AFFAIRES JURIDIQUES

Au 10 janvier 2024, la Lettre de la DAJ comptait **20 370 abonnés**, contre 19 147 au 31 décembre 2022 soit une augmentation de 6.4 %.

Diffusée un jeudi sur deux, cette infolettre propose **un panorama de l'actualité juridique** touchant à tous les domaines du droit (institutions, juridictions, commande publique, finances publiques, questions sociales, etc.).

Les articles sont publiés sur le site de la DAJ à l'adresse www.economie.gouv.fr/daj/lettre-direction-des-affaires-juridiques. Cet espace permet également d'accéder aux archives des anciens numéros.

Pour s'abonner à la Lettre de la DAJ, rendez-vous sur daj.lettres-infos.bercy.gouv.fr/inscription

20 370
ABONNÉS À
LA LETTRE DE
LA DAJ

22
NUMÉROS
PUBLIÉS

**Vous souhaitez évoluer au sein
d'un pôle d'expertise juridique reconnu ?
Vous recherchez un emploi qui a du sens,
au bénéfice de l'intérêt général ?
Rejoignez nos équipes !**

Consultez nos offres d'emploi sur
www.economie.gouv.fr/daj/offres-demploi

Au ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, mettez votre talent au service d'une économie forte et durable.

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

6, rue Louise Weiss

Télédoc 351

75703 Paris Cedex 13

Tél : 01 44 87 17 17

Fax : 01 44 97 33 99

