

n° 2003 - 0195 - 01

février 2004

ENQUETE SUR L'ORGANISATION, LES MOYENS ET LE FONCTIONNEMENT DES CELLULES JURIDIQUES DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DE L'EQUIPEMENT



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

SECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES ET SOCIALES
COLLEGE DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONTENTIEUSES

rapport n° 2003-0195-01

ENQUETE SUR L'ORGANISATION, LES MOYENS ET
LE FONCTIONNEMENT DES CELLULES JURIDIQUES
DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DE L'EQUIPEMENT

Destinataires

Le Directeur du personnel, des services et de la modernisation
Le Directeur des affaires financières et de l'administration générale

La Défense, le 9 FEV. 2004

Note à l'attention de

Monsieur le Directeur du personnel, des services et de la modernisation

Monsieur le Directeur des affaires financières et de l'administration générale

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil Général
des Ponts
et Chaussées
Le Vice-Président

Affaire n° 2003-0195-01

Le collège des affaires juridiques et contentieuses du conseil général des ponts et chaussées, dont le coordonnateur est **M. André Chavarot**, inspecteur général de l'équipement, a mené, depuis avril 2003, une enquête sur l'organisation, les moyens et le fonctionnement des cellules juridiques des directions départementales de l'équipement de France métropolitaine et des DOM-TOM.

L'objet de cette enquête était d'établir un état des lieux qui assure une meilleure connaissance de la réalité et permette, en conséquence, d'apprécier les conditions d'exercice de la fonction juridique et de proposer des pistes de progrès.

Je vous transmets, ci-joint, le rapport qui en présente les résultats - exploités et synthétisés par **Mme Marie-Ghislaine Delacourt**, secrétaire technique du collège, avec l'appui de **M. Jacques Darnon**, chargé du bureau des systèmes d'information- et en tire des enseignements qui demeureront valables quelle que soit la configuration précise de l'échelon départemental du ministère à l'avenir.

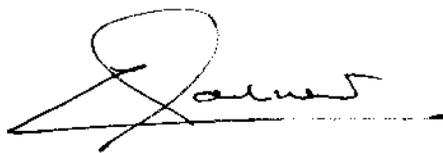
Le constat établi par le collège montre que beaucoup reste à faire pour assurer le degré de sécurité juridique nécessaire au bon fonctionnement, actuel et futur, des services.

.../...

Il conduit à recommander de relancer fortement l'action menée à cette fin, en s'attachant particulièrement:

- à poursuivre la restructuration de l'organisation,
- à renforcer des moyens en personnel globalement insuffisants et très inégalement répartis,
- à intensifier de manière significative les efforts de formation,
- à mettre en place un « management » de la fonction, fondé sur une réelle implication de la hiérarchie,
- à conforter les relations avec les interlocuteurs extérieurs.

Ce rapport est communicable au sens de la loi du 17 juillet 1978, modifiée, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claude Martinand', with a long horizontal stroke extending to the right.

Claude Martinand

Diffusion du rapport n° 2003-0195-01

- Monsieur le directeur du personnel, des services et de la modernisation	3 ex
- Monsieur le directeur des affaires financières et de l'administration générale	3 ex
- Monsieur le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	1 ex
- Monsieur le directeur des affaires économiques et internationales	1 ex
- Monsieur le directeur des routes	1 ex
- Monsieur le directeur des transports terrestres	1 ex
- Monsieur le directeur du transport maritime, des ports et du littoral	1 ex
- Monsieur le directeur de la sécurité et de la circulation routières	1 ex
- Mesdames et messieurs les directeurs départementaux de l'équipement	101 ex
- Monsieur le vice-président du CGPC	1 ex
- Monsieur le président de la 1 ^{ère} section	1 ex
- Madame la présidente de la 2 ^{ème} section	1 ex
- Monsieur le président de la 3 ^{ème} section	1 ex
- Monsieur le président de la 4 ^{ème} section	1 ex
- Monsieur le président de la 5 ^{ème} section	1 ex
- Monsieur le président de la 6 ^{ème} section, secrétaire général du CGPC	1 ex
- Messieurs les coordonnateurs de MIGT	11 ex
- Mesdames et messieurs les membres du collège « affaires juridiques et contentieuses »	20 ex
- archives	10ex

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1- LES RESULTATS DE L'ENQUETE	3
11- L'organisation	3
12- Les moyens	10
13- Le fonctionnement	14
14- Relations avec l'extérieur	20
15- Appréciations d'ensemble et suggestions	25
2- LES ENSEIGNEMENTS QUI RESSORTENT DE L'ENQUETE	26
21- Une organisation dont la restructuration reste à poursuivre	26
22- Des moyens en personnel globalement insuffisants et très inégalement répartis	27
23- Des efforts de formation à intensifier de manière significative	28
24- La nécessaire mise en place d'un management de la fonction fondé sur une réelle implication de la hiérarchie	28
25- Des relations à conforter avec les interlocuteurs extérieurs	29
ANNEXES	
ANNEXE 1 : Liste des membres du collège « Affaires juridiques et contentieuses »	
ANNEXE 2: Questionnaire indicatif pour l'enquête sur l'organisation, les moyens et le fonctionnement des cellules juridiques des DDE	
ANNEXE 3: Principales recommandations des rapports Simon-Caget (1986) et Fortin (1993) ainsi que du rapport Andrès (2002)	
ANNEXE 4: Dénomination des départements	

INTRODUCTION

L'enquête sur l'organisation, les moyens et le fonctionnement des cellules juridiques des DDE a été lancée en avril 2003 par le collège des affaires juridiques et contentieuses (la liste de ses membres figure à **l'annexe 1**).

Elle a pour objet d'établir un état des lieux qui assure une meilleure connaissance de la réalité et permette, en conséquence, d'apprécier les conditions d'exercice de la fonction juridique et de proposer des pistes de progrès. Elle porte sur toutes les DDE de France métropolitaine (95) et des DOM-TOM (6).

Cette enquête rejoint les préoccupations exprimées par la DAFAG et la DPSM auprès du collège, notamment dans la perspective de l'évolution des services en fonction de la nouvelle étape de décentralisation.

Elle a été effectuée par les inspecteurs généraux et chargés de mission d'inspection « affaires juridiques et contentieuses » sur la base d'un questionnaire approuvé par le collège dans sa séance du 12 mars 2003 (**cf. annexe 2**).

Chacun d'entre eux a recueilli les informations utiles à partir des rapports d'inspection, en actualisant leurs résultats par des contacts complémentaires auprès des services concernés.

L'enquête a photographié la situation existante au premier semestre 2003 et ne prend donc pas en compte les évolutions intervenues depuis.

Les éléments recueillis ont été exploités et synthétisés par Mme Marie-Ghislaine Delacourt, secrétaire technique du collège, avec l'appui de M. Jacques Darnon, chargé du bureau des systèmes d'information au CGPC. Ils ont été examinés par un groupe de travail ad hoc¹ créé au sein du collège et ont fait l'objet de vérifications de cohérence et d'ajustements méthodologiques approfondis.

Malgré le souci de rigueur qui a présidé aux différents stades des travaux, cette enquête relève d'une démarche voulue comme beaucoup plus légère que celle – hors du champ des possibilités du collège- qui aurait consisté à vérifier systématiquement sur place la situation précise de chaque service.

Pour beaucoup de questions posées, le questionnaire informatique appelait, par ailleurs, des réponses binaires alors que la situation est très souvent nuancée.

Le constat auquel il a été procédé doit donc être considéré comme le reflet aussi fidèle que possible de la réalité, dans une perspective d'ensemble, avec la marge d'approximation inhérente à la logique de l'exercice. Il ne saurait donner une vue photographique permettant de connaître les détails de manière exhaustive.

¹ Constitué de Mmes Mireille Bensussan, Bernadette Blazy, Marie-Ghislaine Delacourt, Mireille Schmitt et Isabelle Vaultont et de MM. André Chavarot, Jean-Marc de Princé et Jean-Pierre Rossignol.

Des résultats provisoires ont été présentés par Mme Marie-Ghislaine Delacourt et examinés lors des réunions du collège des 18 septembre et 18 novembre 2003. Les résultats définitifs ainsi que les enseignements à en tirer (examinés, eux-aussi, par le groupe de travail ad hoc) ont été arrêtés par le collège le 14 janvier 2004.

Il est rappelé que, préalablement à cette enquête, deux rapports du CGPC avaient examiné la situation des services en cause :

- **en 1986**, celui du groupe de travail présidé par M. Gérard Dupont, inspecteur général de l'équipement (IGE), et dont M. Jacques Caget (IGE) était rapporteur, relatif à « *la compétence et à la place des cellules chargées du contentieux dans les services extérieurs* » ; ce groupe a notamment recueilli des informations sur toutes les DDE ; la circulaire de la DAFAG du 25 février 1987 sur le renforcement des cellules concernées en reprend certaines recommandations;
- **en 1993**, celui du groupe de travail présidé par M. Max Fortin (IGE) sur « *les conditions d'exercice de la fonction juridique et contentieuse dans les services déconcentrés* », qui s'est fondé sur un échantillon.

S'y est ajouté, en **2002**, le rapport d'audit des services déconcentrés et des directions d'administration centrale, établi par M. Jean-Louis Andrès, chargé de mission auprès du sous-directeur des affaires juridiques de la DAFAG, sur « *la prise en compte de l'élément juridique dans les missions* ».

Les principales recommandations de ces trois rapports sont récapitulées à **l'annexe 3**.

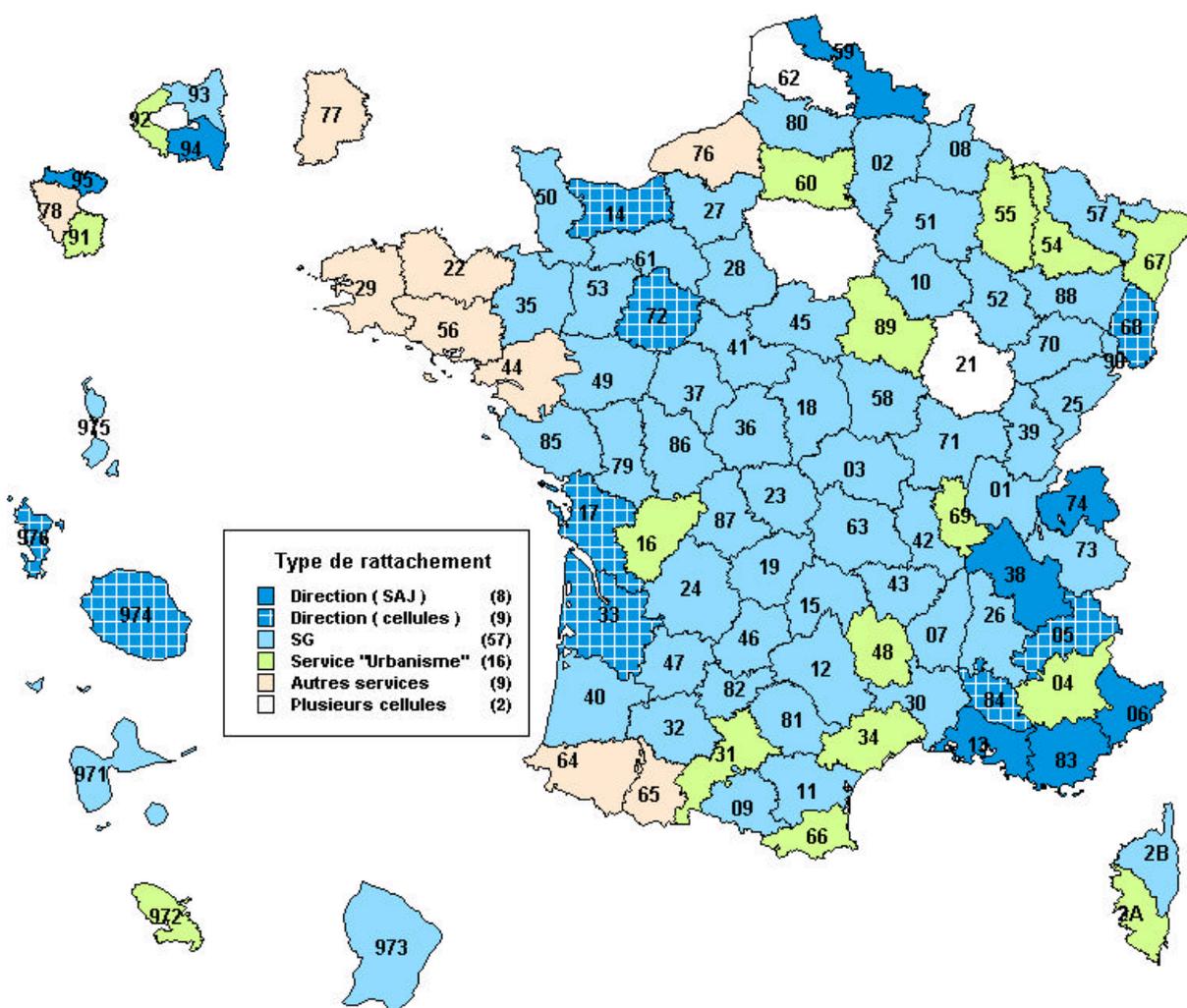
Le présent document aborde successivement les résultats des différents volets de l'enquête (organisation, moyens, fonctionnement, relations avec l'extérieur, appréciations d'ensemble et suggestions) et les enseignements qui en ressortent.

1- LES RESULTATS DE L'ENQUETE

11- L'organisation

111- Une unité juridique et contentieuse a été identifiée dans 99 DDE comme l'illustre la carte ci-dessous²:

- 17 sont rattachées au **directeur**, dont 8 avec le statut de **service** et 9 celui de **cellule**,
- 57 au **secrétariat général**,
- 25 à un **autre service**, dont 16 à un **service urbanisme** et 9 à des **services divers**.



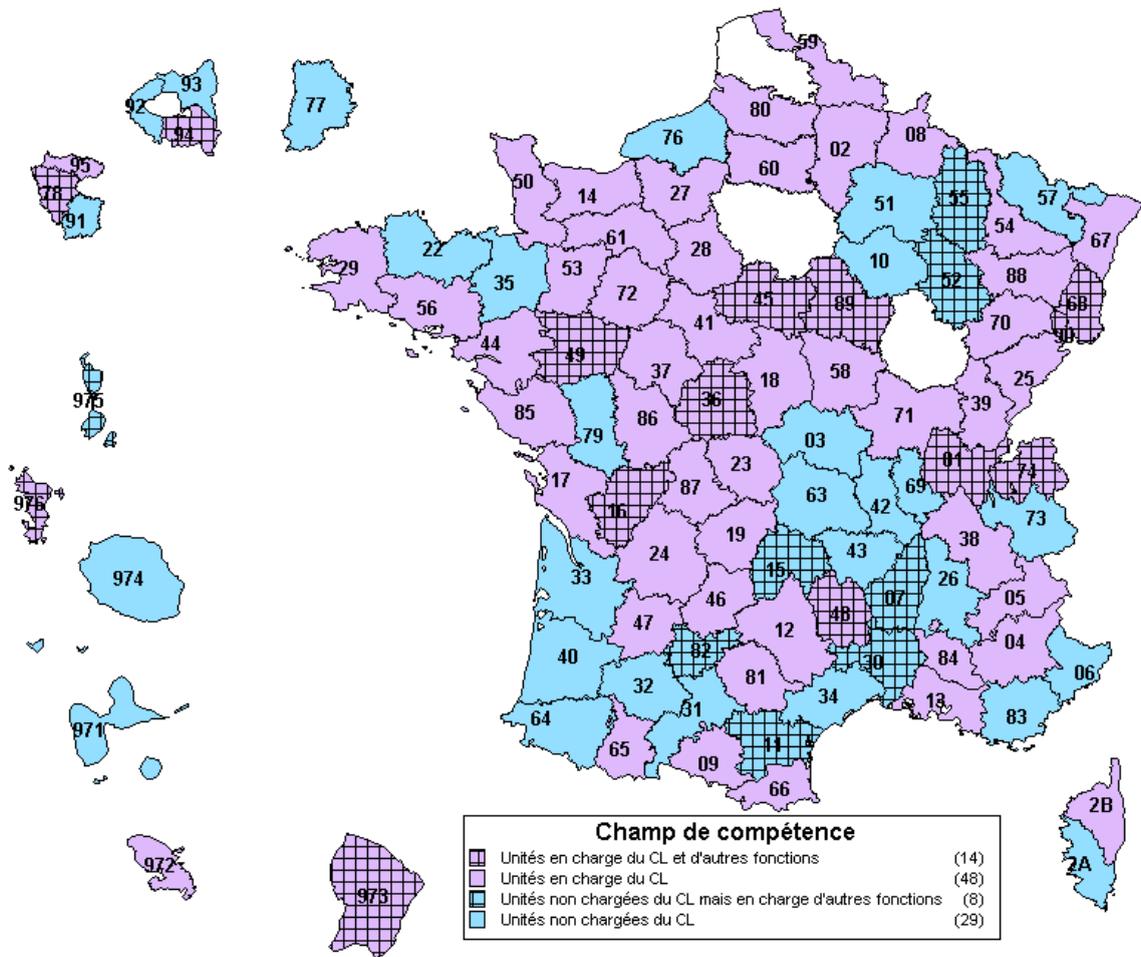
Dans 2 DDE il existe plusieurs unités juridiques ou contentieuses (3 dans la Côte d'Or et 2 dans le Pas-de-Calais), rattachées chacune à un service différent au sein de la DDE.

² En annexe 4 figure une carte de France avec la dénomination des départements

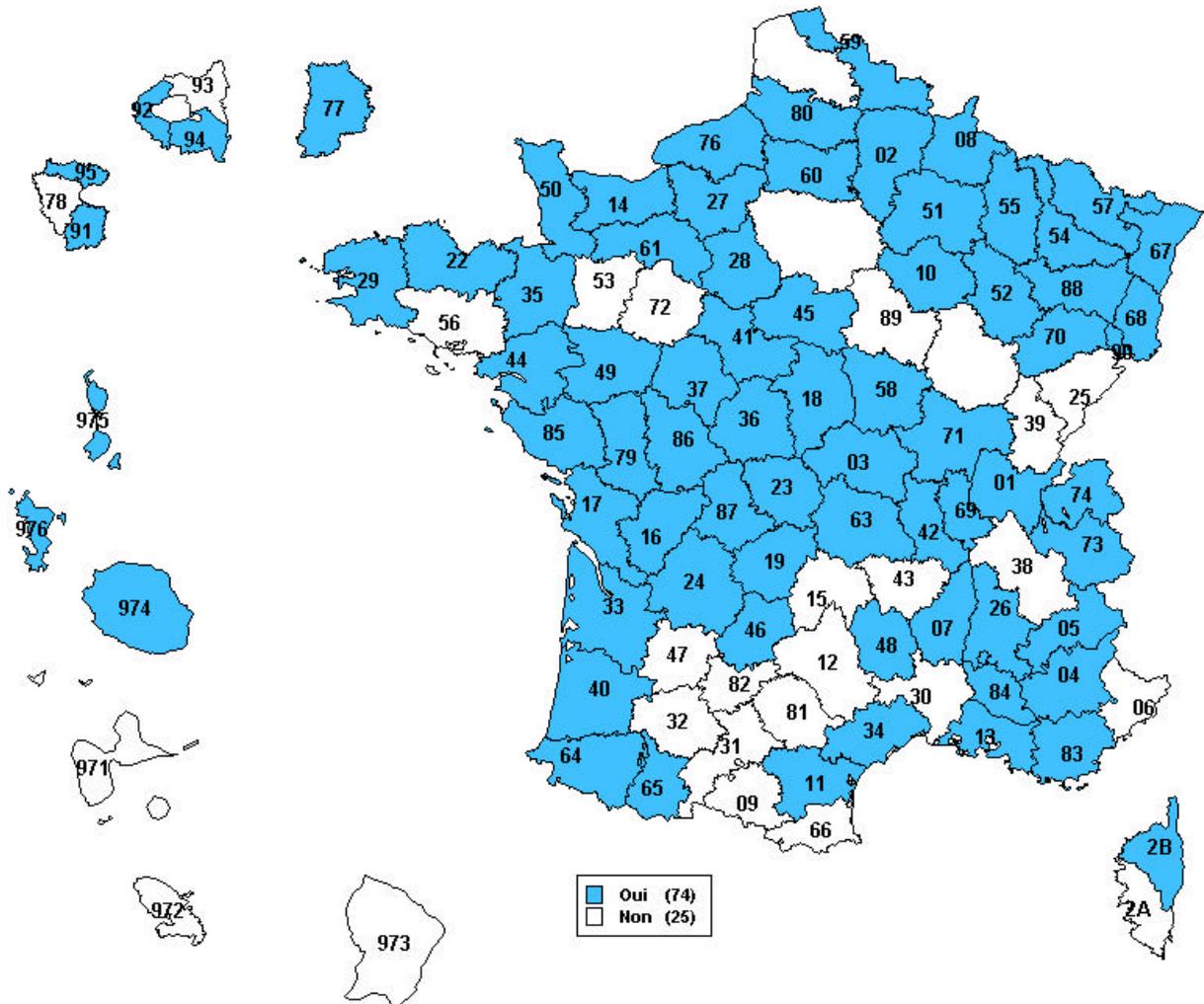
Le champ de compétence de ces **99** unités est plus ou moins large. En matière strictement juridique, **62** sont chargées du contrôle de légalité, dont **14** ont d'autres attributions ; parmi les **37** qui ne sont pas chargées du contrôle de légalité, **8** exercent également d'autres activités. Le tableau ci-dessous et la carte de la page suivante retracent la diversité des situations.

	Unités non chargées du contrôle de légalité	Unités chargées du contrôle de légalité
Sans autres attributions	29 (03, 06, 10, 2A, 22, 26, 31, 32, 33, 34, 35, 40, 42, 43, 51, 57, 63, 64, 69, 73, 74, 76, 77, 79, 83, 91, 92, 93, 971, 974)	48 (02, 04, 05, 08, 09, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 2B, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 37, 38, 39, 41, 44, 46, 47, 50, 53, 54, 56, 58, 59, 60, 61, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 80, 81, 84, 85, 86, 87, 88, 95, 972)
Avec affaires foncières	3 (07, 11, 30)	6 (01, 36, 49, 68, 973, 976)
Avec marchés	2 (15, 82)	
Avec affaires foncières et marchés		2 (45, 74)
Avec affaires foncières et suivi des délégations de signature	1 (52)	
Avec ADS	1 (55)	1 (16)
Avec ADS, études, documentation, archivage		1 (78)
Avec porter à connaissance et parole de l'Etat dans procédures d'urbanisme		1 (89)
Avec loi sur l'eau, documents d'urbanisme, fiscalité et statistiques		1 (94)
Avec personnel et salaires	1 (975)	1 (90)
Avec activités de contrôle notamment techniques		1 (48)
total	37	62

Etendue du champ de compétence des 99 unités

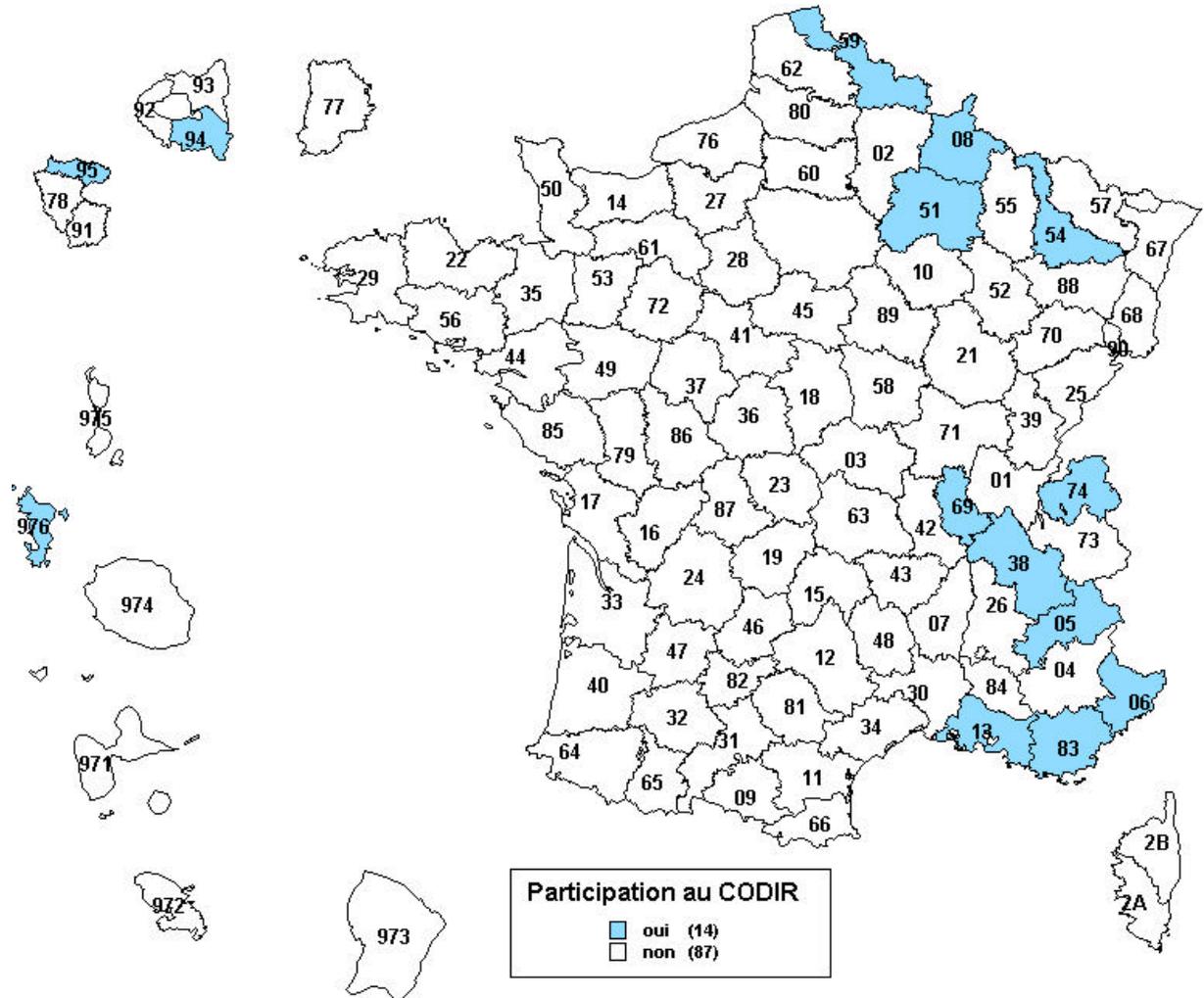


Il ressort, en outre, que **25** des 99 unités que l'on qualifiera «affaires juridiques et contentieuses» (AJC) ne traitent pas l'intégralité des contentieux comme l'illustre la carte ci-dessous :



Au total, la fonction « AJC » est donc réellement regroupée dans 74 DDE.

112- Participant au CODIR 14 responsables d'unités « AJC » : les chefs des 8 services juridiques ainsi que les responsables de 6 cellules.

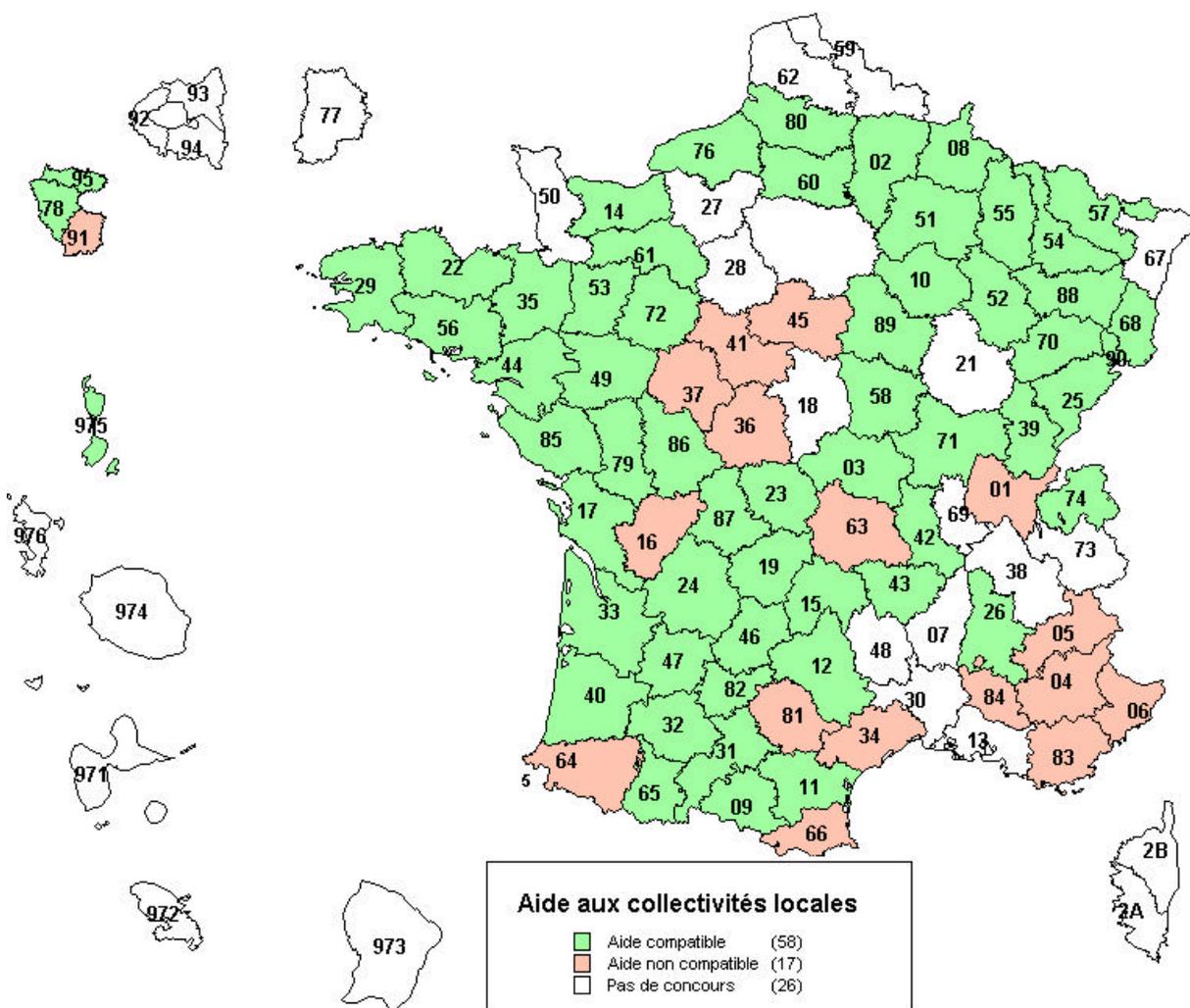


113- 75 DDE prêtent leur concours aux collectivités territoriales en matière juridique.

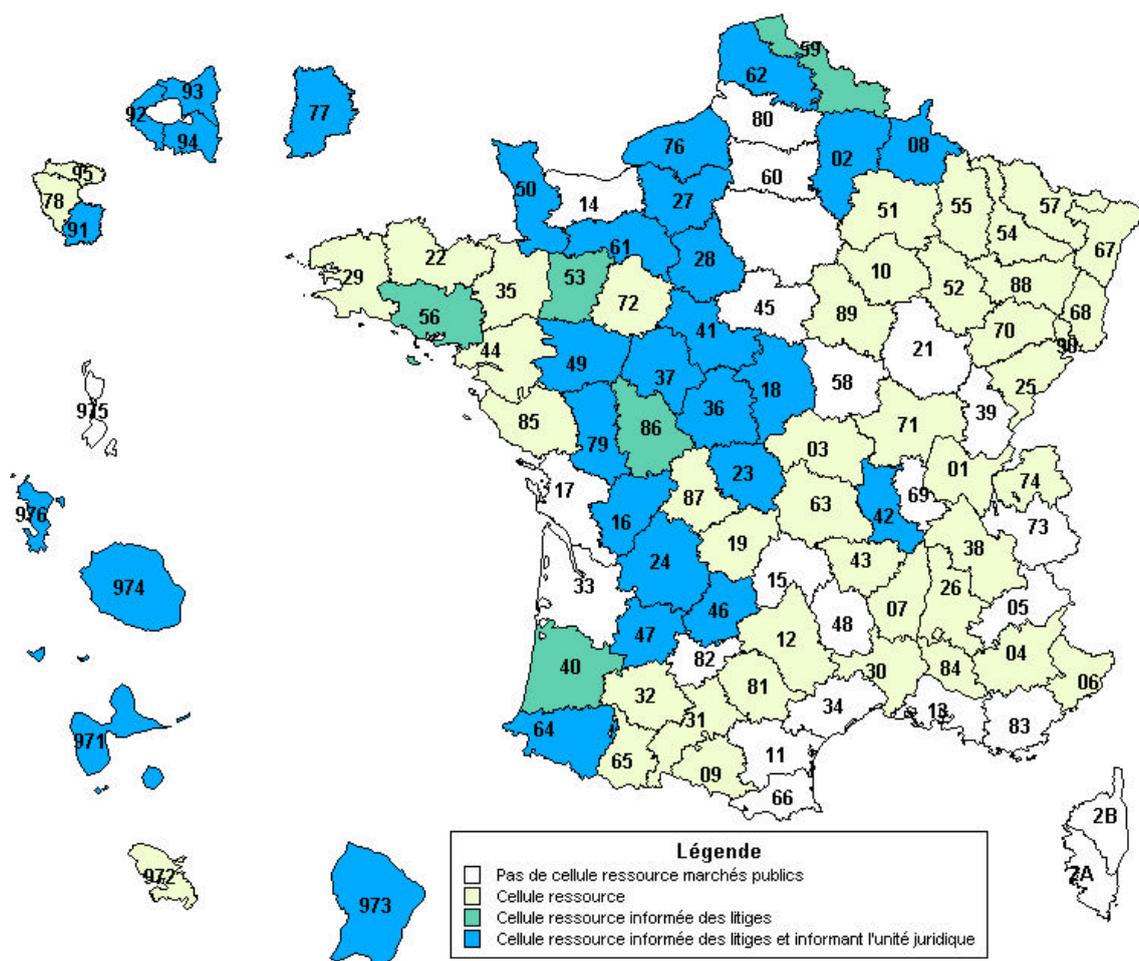
Pour **58** d'entre elles ce concours est considéré comme compatible avec les missions exercées pour le compte de l'Etat. Pour les **17** autres il est jugé incompatible.

Pour **8** DDE (DDE 16, 36, 37, 41, 45, 53, 78 et 95) la charge de cette assistance handicape le développement de la culture juridique au sein du service.

11 (DDE 04, 06, 29, 34, 35, 56, 64, 66, 81, 83 et 85) s'en dégagent progressivement et **2** (DDE 05 et 74) cherchent à s'en désengager.



114- Une cellule « ressources » en matière de réglementation des marchés publics, distincte de la cellule « AJC », existe dans 78 DDE. 35 sont informées des litiges, dont 30 communiquent l'information à l'unité « AJC ».



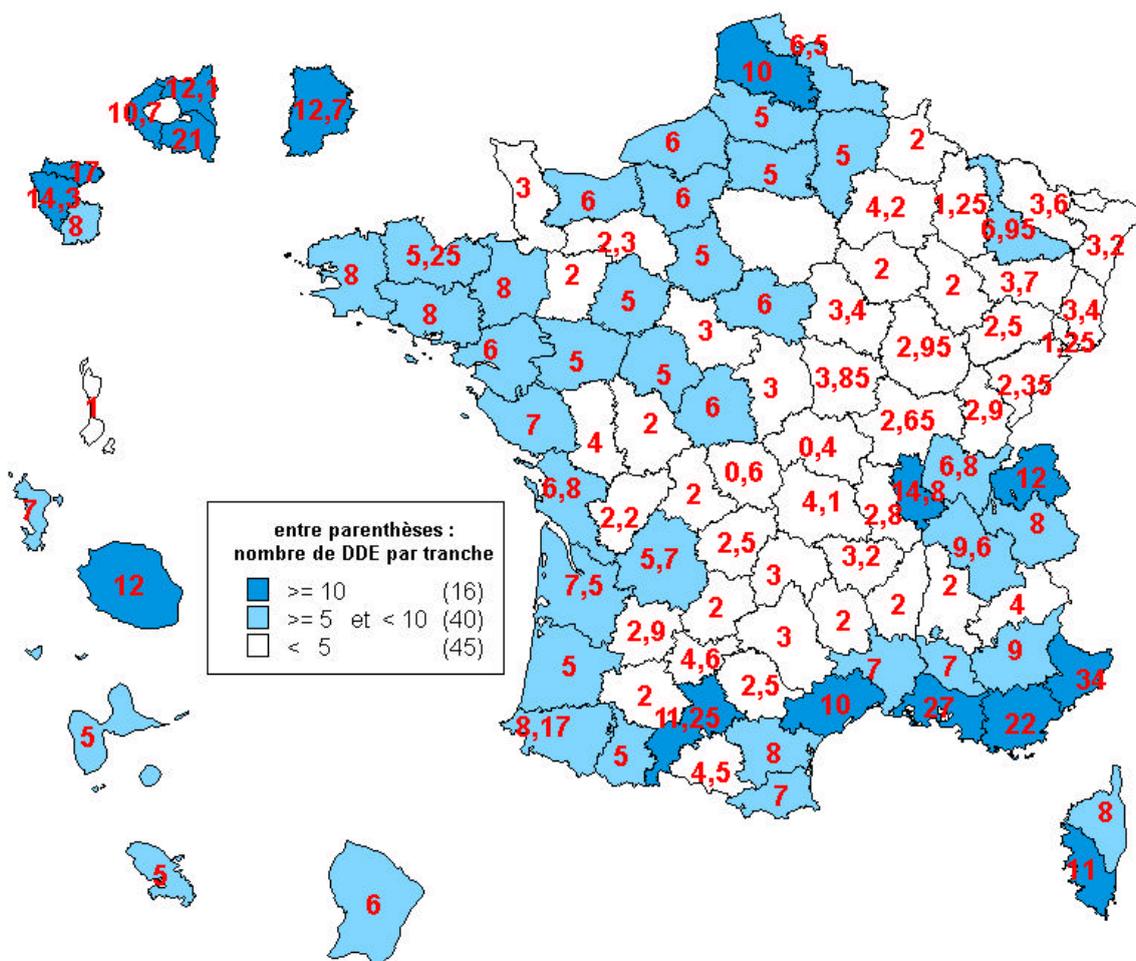
12- Les moyens

121- Effectifs (en équivalent agent temps plein)

En comptant les agents chargés du contrôle de légalité, même lorsque celui-ci est effectué en dehors des unités «AJC », **631,9 agents** sont globalement affectés à des tâches relevant de la fonction « AJC » (155,4 A, 257,7 B et 218,8 C), soit une moyenne de 6,3 agents par DDE.

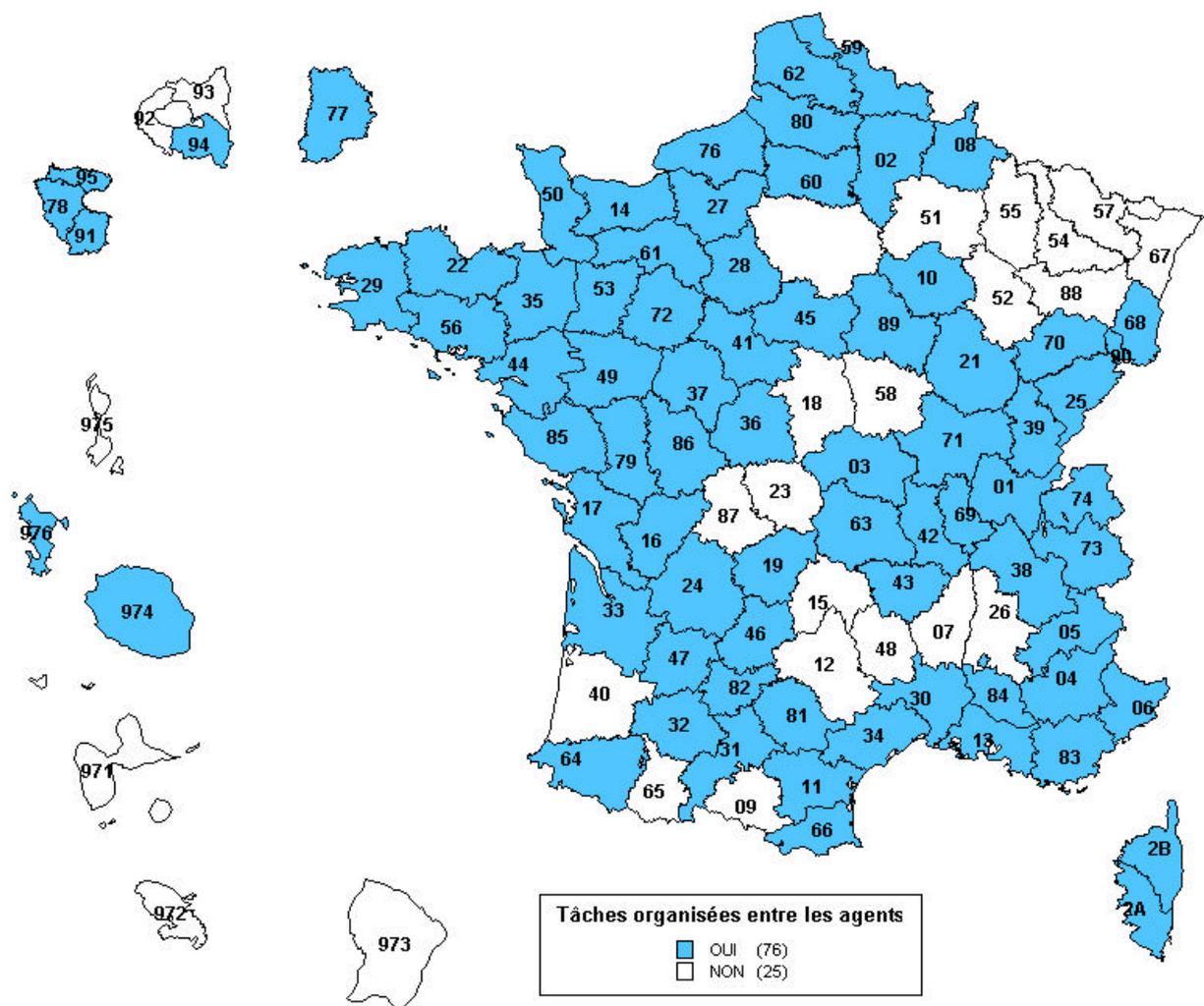
En l'absence de données complètes permettant d'isoler les effectifs affectés à la fonction « AJC » **hors contrôle de légalité**, on est, pour ceux-ci, amené par extrapolation à une estimation de l'ordre de **430/440 agents**, soit une moyenne de 4,2/4,4 par DDE.

La situation est très inégale selon les départements comme l'illustre la carte ci-après qui ventile les chiffres globaux :



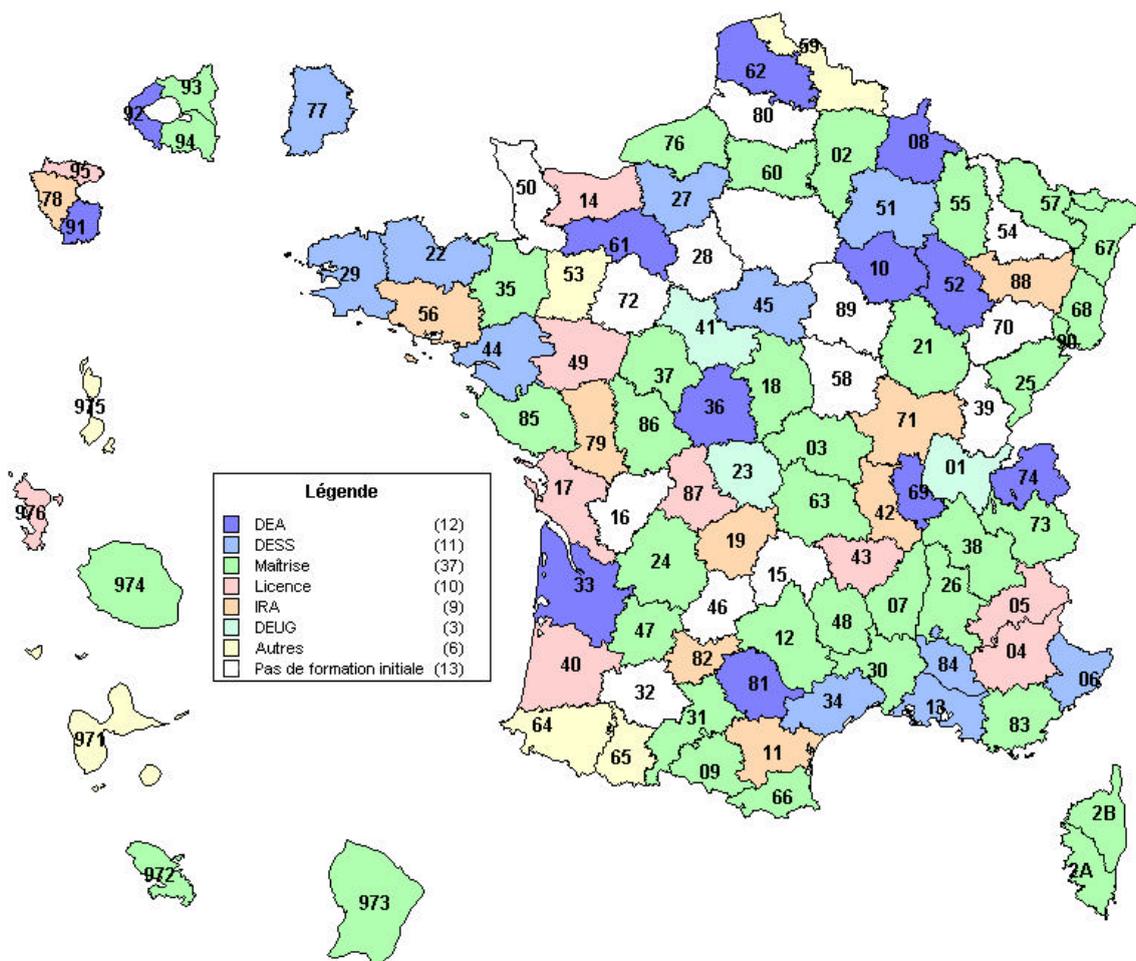
122- Les tâches entre les agents traitant d'affaires juridiques et contentieuses **sont organisées** de façon plus ou moins formelle (fiche de poste, « qui fait quoi », ...) dans **76 DDE**.

Parmi les **25 DDE** où elles **ne le sont pas**, figurent des DDE où le traitement des dossiers contentieux est réparti entre plusieurs services et qui sont relativement bien dotées en effectifs (DDE 09, 12, 15, 27, 92, 93, 971, 972 et 973 par exemple).



123- Formation

La grande majorité (**88**) des unités «AJC » dispose au moins d'un agent ayant une **formation juridique initiale**, dont **12** sont titulaires d'un DEA, **11** d'un DESS, **37** d'une maîtrise, **10** d'une licence, **3** d'un DEUG, **9** d'un diplôme des IRA et **6** d'un autre niveau de diplôme, doctorat notamment. Ce n'est pas toujours le responsable de la fonction qui a le plus haut niveau de formation juridique initiale. Par ailleurs, ce niveau peut être partagé par plusieurs agents.



L'absence d'agent titulaire d'une formation juridique initiale est compensée par le suivi de formations professionnelles dans **9** DDE (DDE 16, 28, 50, 54, 58, 70, 72, 80, 89).

D'une façon plus générale, qu'ils soient ou non titulaires d'une formation juridique initiale, les agents de **59** unités «AJC » ont suivi un (ou des) stage(s) de **formation professionnelle**.

Par ailleurs, les **plans de formation** de **18** DDE comportent un volet juridique.

Dans **16** DDE (DDE 01, 18, 27, 29, 36, 37, 38, 41, 44, 45, 47, 53, 56, 60, 62, 85), outre l'existence d'un volet juridique dans le plan de formation du service, les agents en charge d'activités juridiques participent à des stages de formation professionnelle dans le domaine et certains d'entre eux sont titulaires d'un diplôme de droit de l'enseignement supérieur.

124- Autres moyens

La grande majorité des agents chargés de tâches « AJC » disposent d'**un micro-ordinateur**, de **bases de données juridiques** et d'une **documentation écrite à jour** .

Toutefois,

- dans **6** DDE (DDE 05, 53, 55, 63, 69, 84) l'utilisation du ou des micro(s) est partagée par plusieurs agents,

- dans **11** DDE (DDE 15, 26, 51, 55, 69, 84, 971, 972, 973, 975, 976), les agents de l'unité « AJC » n'ont pas accès à des bases de données juridiques,

- dans **9** DDE (DDE 03, 11, 15, 23, 2A, 63, 86, 975, 976), ils n'ont pas de documentation écrite à jour.

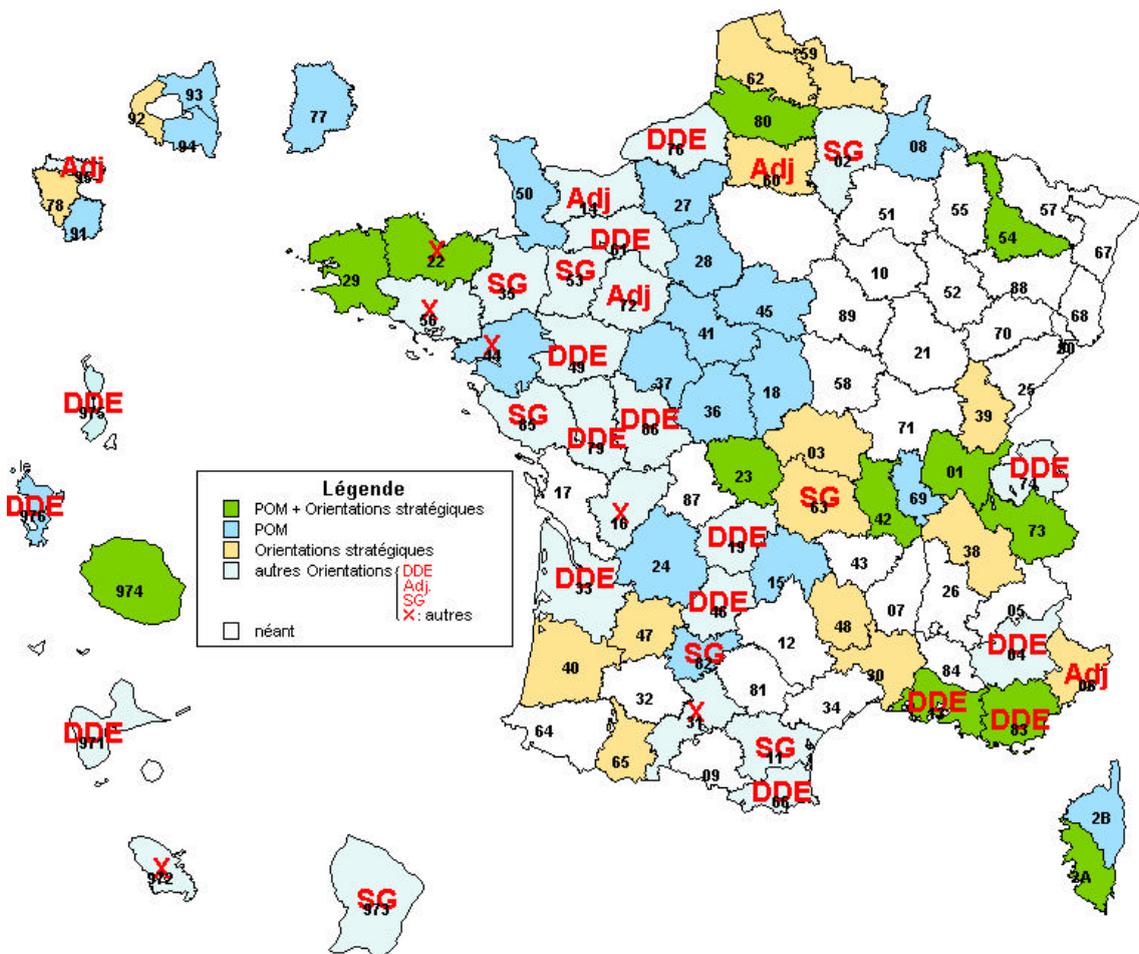
13- Le fonctionnement

131- Les orientations en matière d'affaires juridiques et contentieuses sont fixées par :

- les POM dans 32 DDE,
- les orientations stratégiques dans 27 DDE,
- le directeur dans 16 DDE,
- le directeur adjoint dans 5 DDE,
- le secrétaire général dans 8 DDE,
- d'autres chefs de service dans 6 DDE.

Ces données se cumulent partiellement. En effet, dans certains départements, les orientations sont données tout à la fois par le POM et/ou les orientations stratégiques et/ou le directeur et/ou son adjoint et/ou le secrétaire général et/ou un autre chef de service.

Cela porte à 73 le nombre de DDE où la fonction juridique et contentieuse fait l'objet d'une préoccupation affichée de la hiérarchie.



132- Le contrôle hiérarchique

Il existe une approximation sur l'interprétation du contenu du contrôle hiérarchique interne. Fréquemment, son acception se limite, en effet, au contrôle de la production par l'échelon supérieur, voire par la direction.

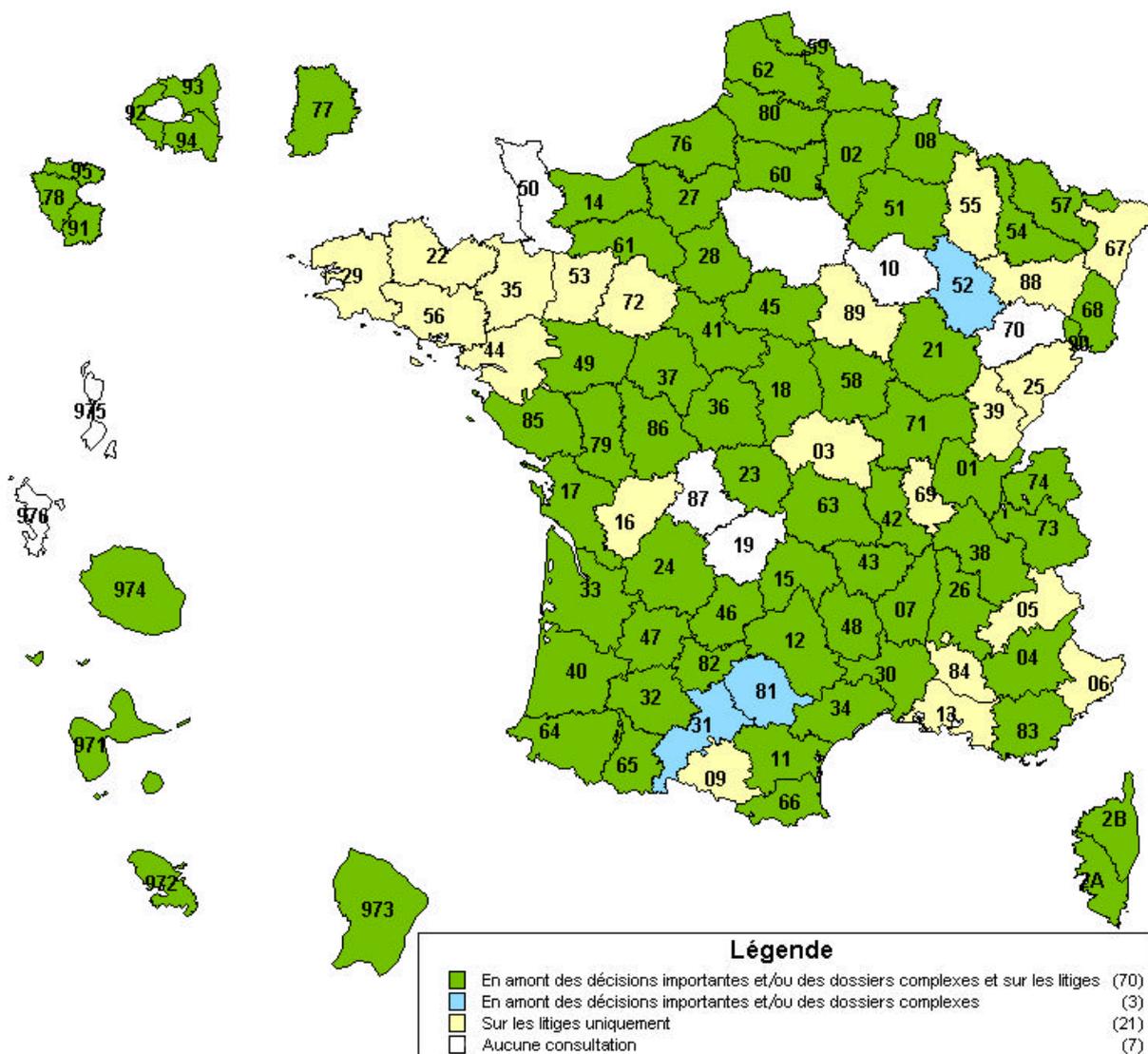
Globalement, seules **19** unités «AJC» sont soumises à une forme ou une autre de contrôle hiérarchique, selon une périodicité :

- inférieure à 1 an dans **11** DDE (DDE 06, 23, 43, 61, 62, 69, 74, 77, 94, 95 et 974),
- comprise entre 1 et 2 ans dans **5** DDE (DDE 26, 33, 44, 64 et 79),
- supérieure à 2 ans dans **3** DDE (DDE 63, 73 et 82).

133- Conseil en amont

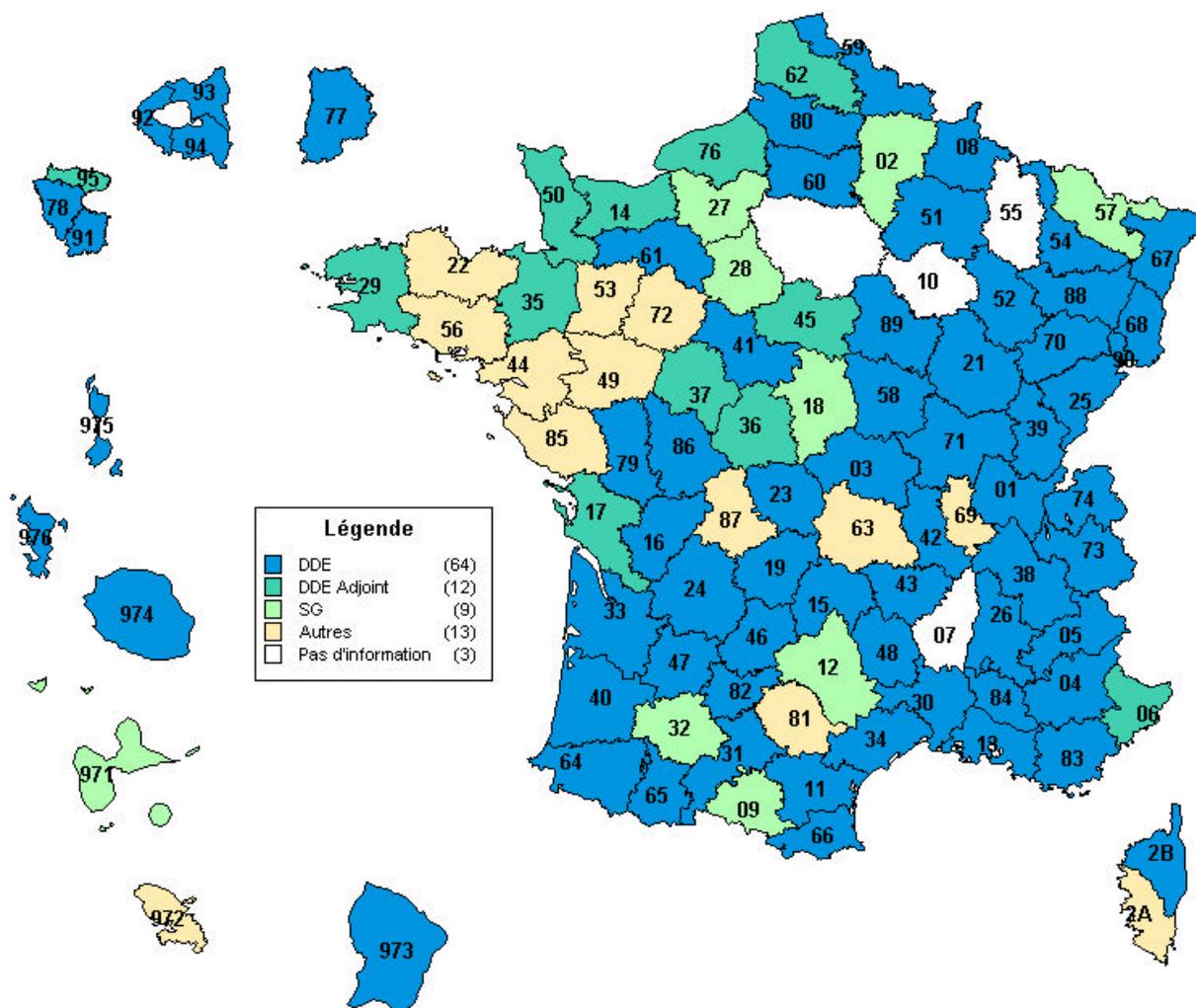
La grande majorité (**91**) des unités « AJC » est consultée sur les **litiges**.

Le nombre d'unités « AJC » consultées en amont des **décisions importantes et/ou des dossiers complexes** est moins important (**73**) tout en restant nettement majoritaire.



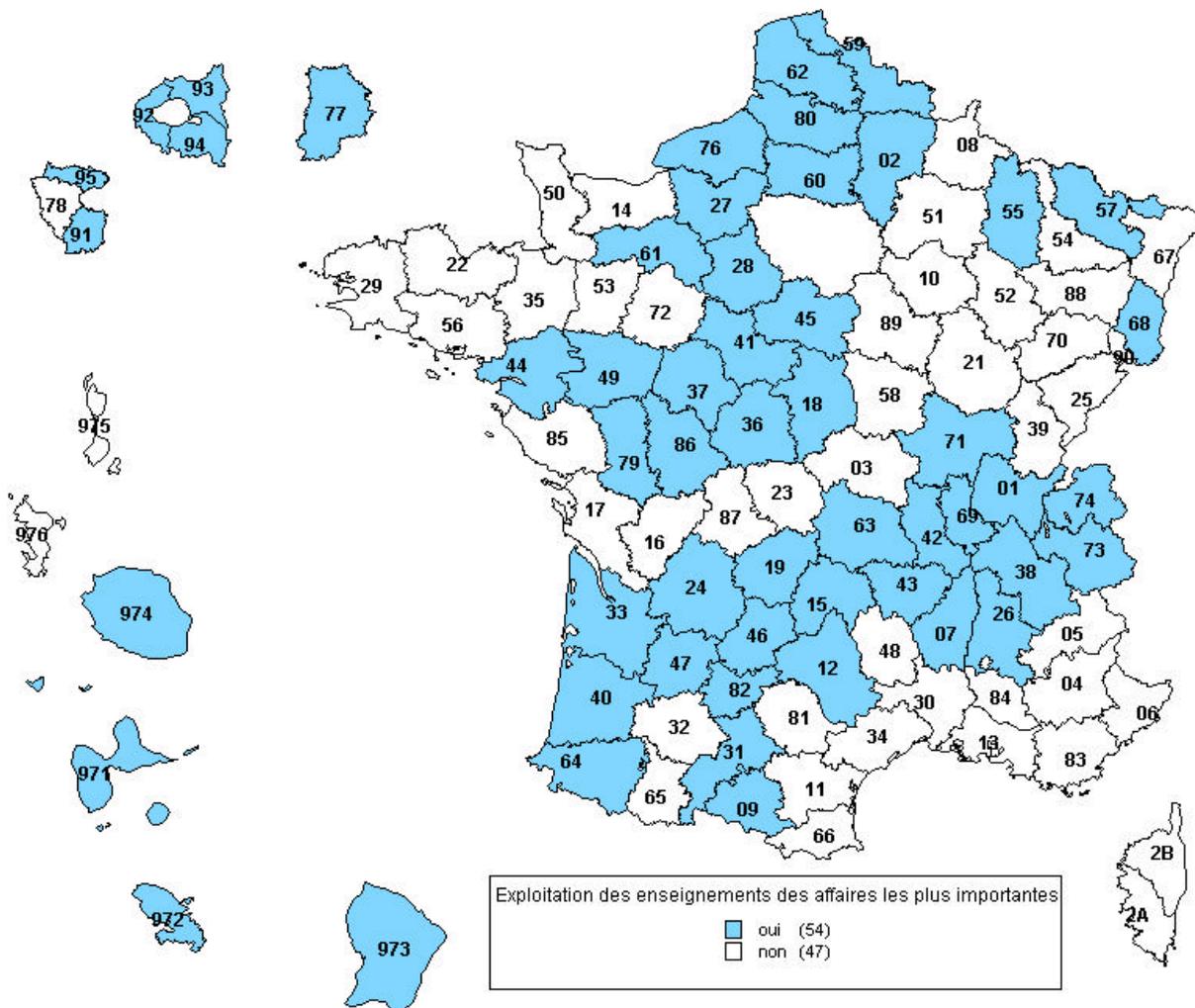
134- Information sur les pré-contentieux ou contentieux en cours dans le service et leurs enjeux

Dans **64** DDE le directeur est informé, dans **12**, c'est le directeur adjoint qui l'est, dans **9**, le secrétaire général et dans **13**, un ou plusieurs autres chefs de service.



135- Exploitation des enseignements des affaires les plus importantes.

Plus de la moitié des DDE (54) le font, plus ou moins.



A cette fin, **18 DDE** (DDE 02, 40, 44, 47, 57, 59, 61, 62, 64, 68, 69, 73, 77, 86, 91, 92, 93 et 95) **diffusent les jugements avec commentaires ou des fiches de cas, voire des rapports d'expertise** (DDE 95).

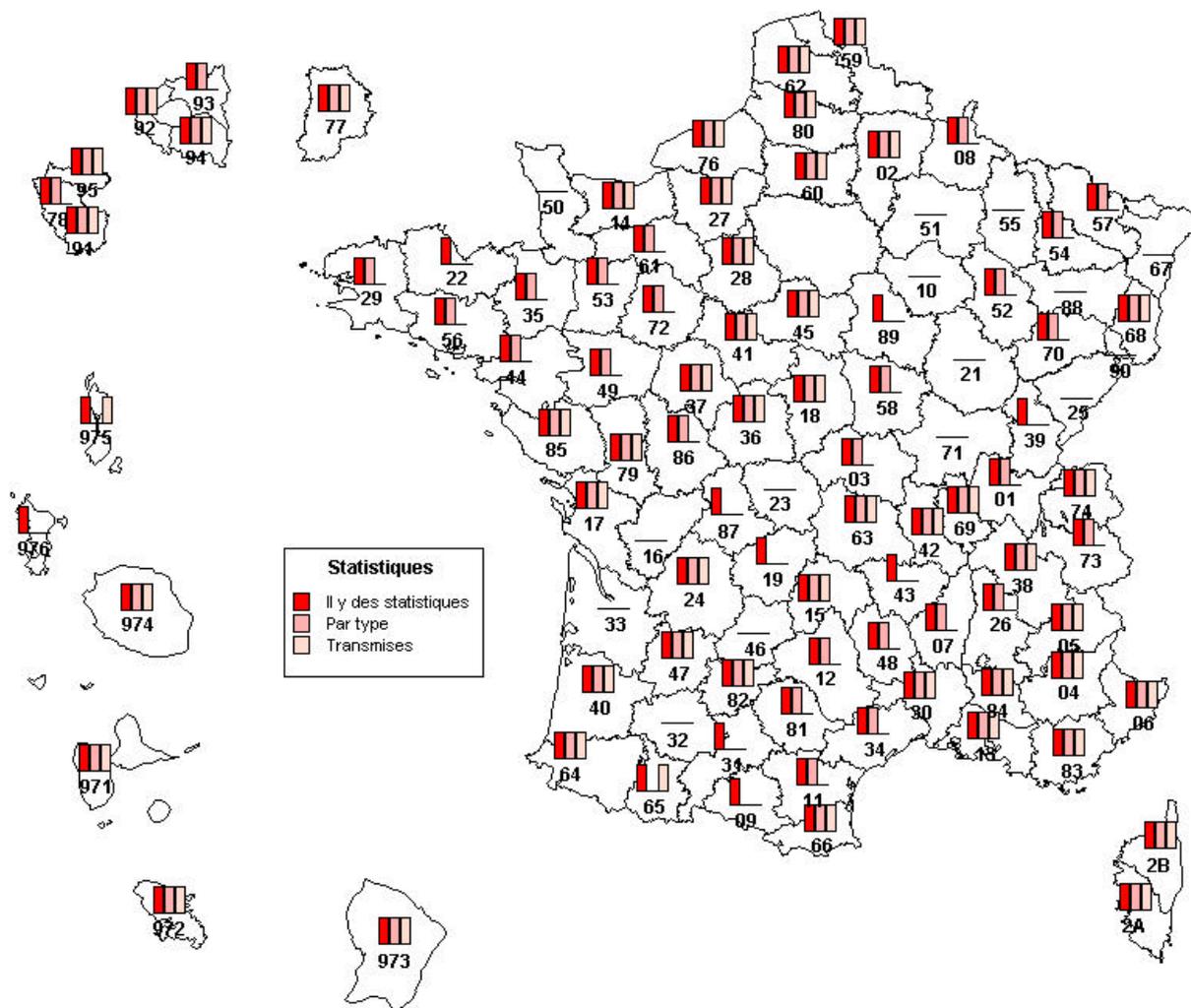
8 (DDE 01, 15, 36, 49, 60, 74, 76 et 79) élaborent à l'intention des services concernés des **notes de doctrine ou de jurisprudence** et **8** autres organisent des **formations internes** (DDE 18, 27, 28, 42, 82, 971, 974 et 975).

5 (DDE 07, 46, 55, 71 et 94) limitent cette exploitation au domaine de l'urbanisme.

Enfin, **2 DDE** (DDE 24 et 33) **associent au traitement du dossier contentieux** les unités ayant à l'origine instruit le dit dossier, mais la mobilité des agents constitue un frein à la pérennité de ce type d'action compte tenu de la durée de gestion des affaires contentieuses.

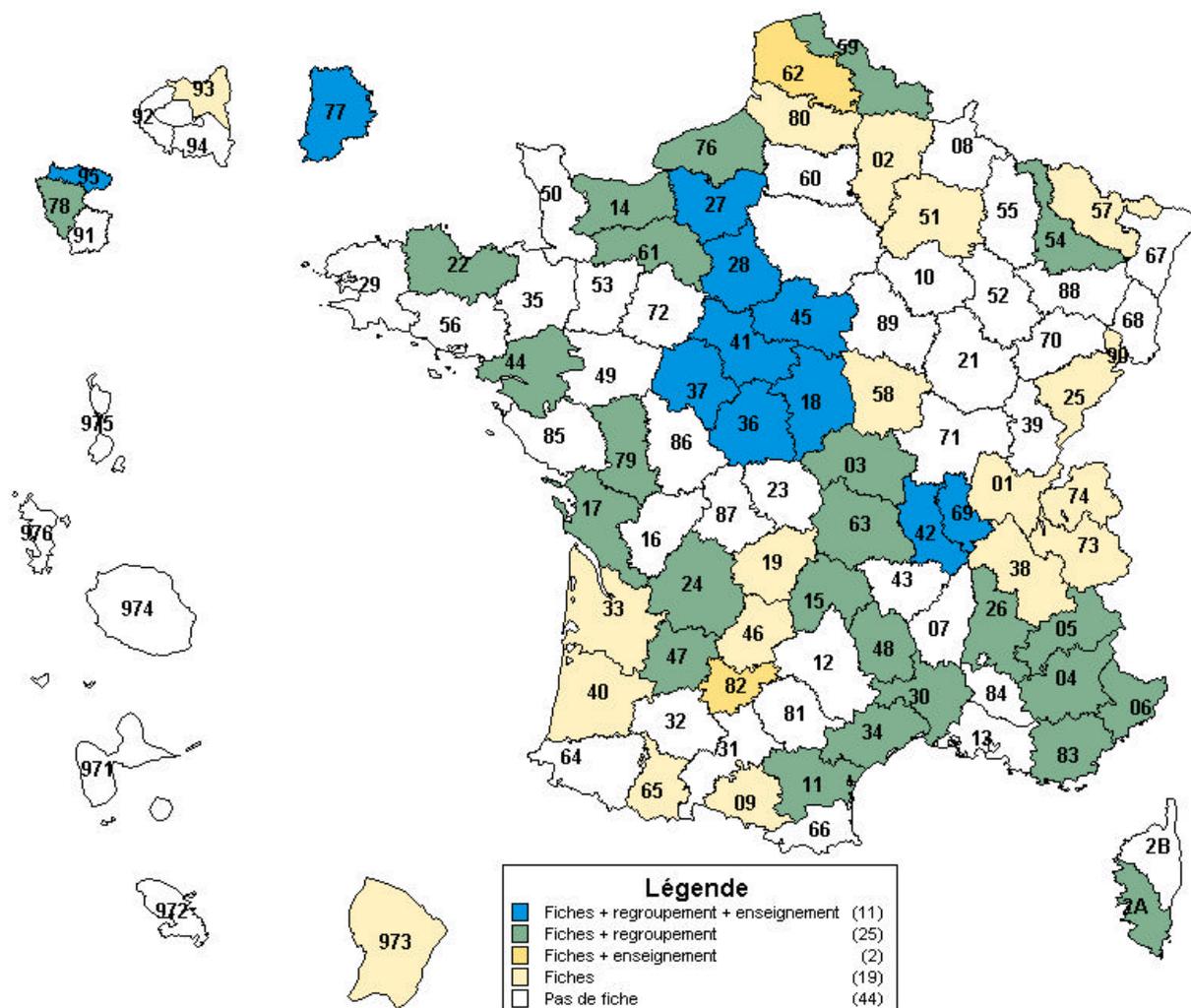
136- Statistiques

86 DDE tiennent des statistiques sur les affaires contentieuses, dont **75 par type de contentieux**, mais elles ne sont **transmises** au DDE ou à la direction que **dans 50** départements.



137- Fiches d'alerte et de suivi

57 DDE en ont établi ou en établissent, en application, notamment, de la circulaire de la DAFAG du 17 juillet 1997 relative au suivi des dossiers contentieux et pré-contentieux, 36 les regroupent et 13 en tirent des enseignements.



Quant au retour des directions d'administration centrale sur les dossiers signalés, il apparaît quasiment inexistant tant que les contentieux ne se nouent pas.

142- Préfectures

Toutes les unités « AJC » des DDE entretiennent des relations avec les préfectures à l'occasion du traitement des dossiers contentieux.

143- Pôles juridiques des préfectures

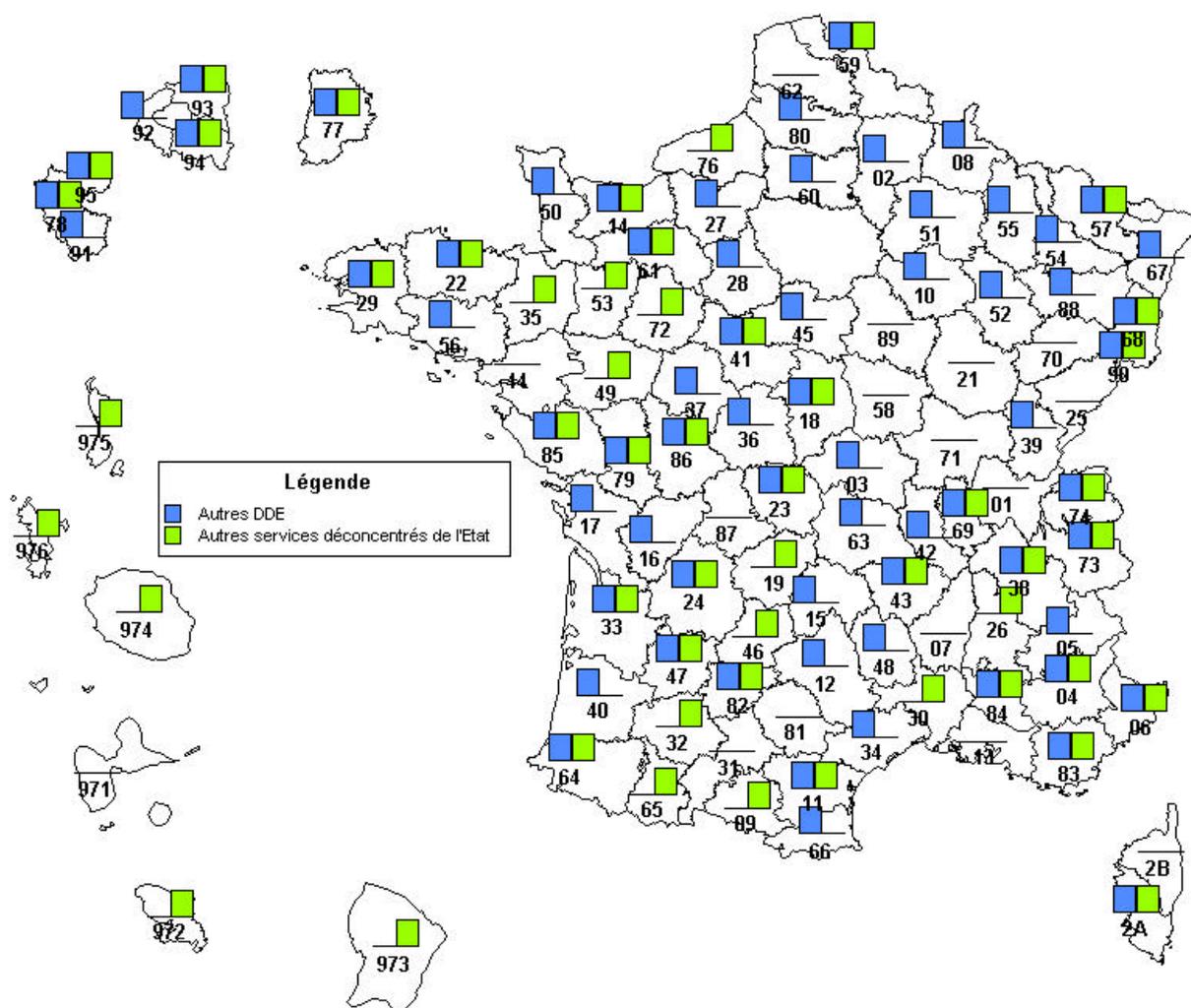
Dans **50** DDE, les unités « AJC » sont associées au fonctionnement du pôle (qui n'existe pas dans toutes les préfectures).

Pour **23** d'entre elles, la nature de cette association est précisée: participation plus ou moins active à des réunions, suivi de stages de formation ou organisation de formations interministérielles, aide à la rédaction des mémoires en défense,....

144- Services déconcentrés de l'Etat

Plus des 2/3 des DDE (**68**) entretiennent des relations avec leurs homologues **d'autres DDE**, le plus souvent par le biais des clubs.

Dans **52** DDE, elles en ont avec **d'autres services déconcentrés de l'Etat**, principalement avec les services du ministère de l'agriculture [DDAF (citées 30 fois), DSV (2 fois)], les DDASS (citées 13 fois), les services du ministère de la culture (cités 11 fois), les DRIRE (citées 7 fois), les autres services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (cités 6 fois) et les DIREN (cités 6 fois).

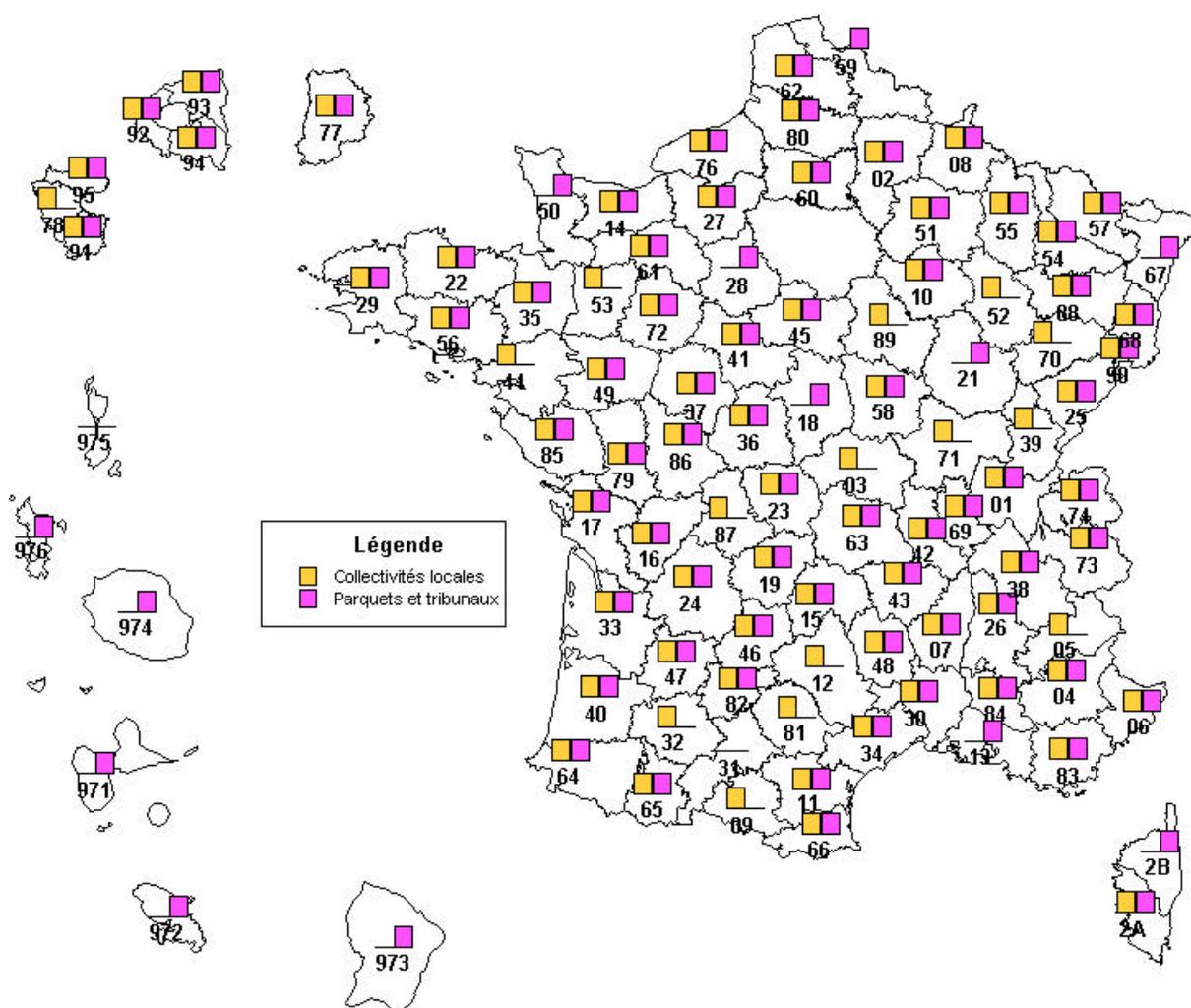


145- Autres relations au niveau local

Les agents des unités « AJC » de **86 DDE** ont des relations avec **les collectivités locales**.

Ce nombre est de **84** unités en ce qui concerne les relations avec **les parquets et/ou tribunaux** et de **78** pour ce qui est de leur participation aux audiences.

Enfin, **55** font appel à des **experts extérieurs** (avocats,...), cela exceptionnellement sur des dossiers sensibles et le plus souvent sur les conseils de la direction d'administration centrale concernée par le contentieux.

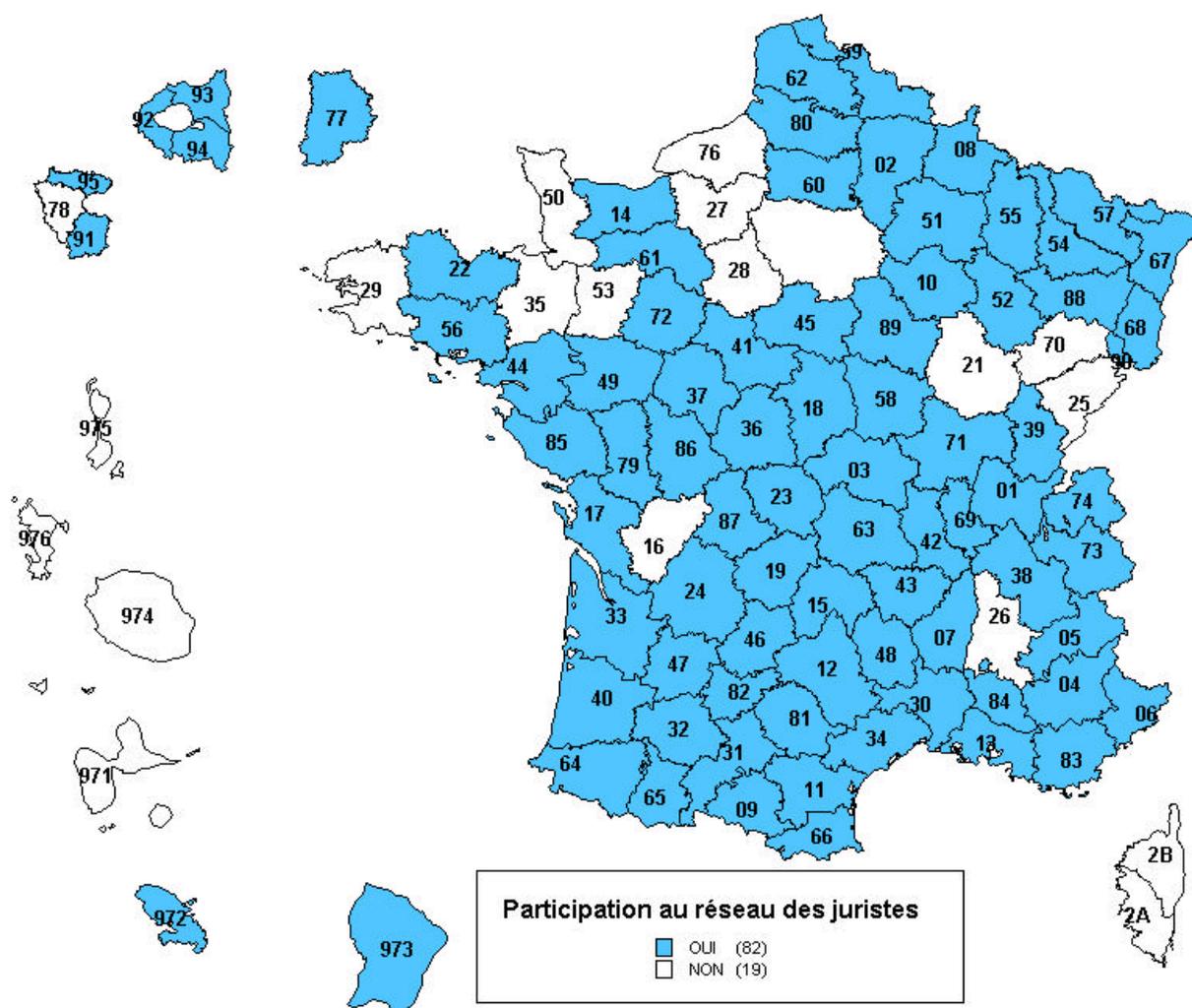


146- Réseau des juristes des services déconcentrés

Les unités « AJC » de **82 DDE** participent au réseau dont elles relèvent et en apprécient les apports : formation des nouveaux agents, formation continue, mise à jour de l'information juridique, mutualisation des expériences, homogénéisation des pratiques, sortie de l'isolement pour certains.

Parmi celles qui n'y participent pas, certaines invoquent l'éloignement des lieux de réunions et d'autres le fonctionnement du réseau dont elles relèvent.

Dans les DOM-TOM, il n'existe pas de réseau et l'inspection préconise depuis plusieurs années la mise en place d'un club «contentieux» et, via l'intranet, une plus grande participation aux clubs existants avec communication des ordres du jour et des comptes rendus.



15- Appréciations d'ensemble et suggestions

151- Sur l'organisation et le fonctionnement des unités et sur la diffusion de la culture juridique au sein des services.

Des appréciations ont été portées sur la quasi totalité des DDE. Le présent paragraphe en fait la synthèse³.

Ces appréciations recouvrent des situations différentes, le champ d'intervention des unités « AJC » étant plus ou moins développé en raison, surtout, des faibles moyens en personnel de certaines d'entre elles.

Parmi les 27 DDE où l'unité « AJC » couvre pleinement l'éventail des activités que l'on est en droit d'en attendre (contentieux, conseil en amont et actions de prévention du risque juridique) :

- **19** (DDE 06, 15, 18, 24, 27, 28, 36, 38, 43, 44, 49, 60, 66 74, 77, 80, 82, 85 et 974) le font sans difficulté apparente, grâce notamment à des effectifs adaptés, aux objectifs affichés et à la volonté de la direction,

- **6** plus difficilement, les effectifs étant jugés insuffisants :

- pour réaliser tous les objectifs visés (DDE 79),
- pour organiser des permanences pour les référés (DDE 33 et 91),
- pour respecter les délais (DDE 42),
- pour continuer de participer aux audiences des tribunaux (DDE 61)
- ou enfin pour traiter le contentieux pénal (DDE 83),

- **2** font l'objet de remarques particulières: la DDE 01 dont la grande symbiose avec le conseil général, et cela sans aucun formalisme, est considérée comme un facteur de grande vulnérabilité, et la DDE 02 dont la volonté de développer la diffusion de la culture juridique s'est traduite par un recentrage de l'activité de la cellule « AJC » et par la création d'une unité « commande publique » et d'une unité « ingénierie publique ».

Dans **44 DDE**, les unités « AJC » sont invitées à **développer la diffusion de la culture juridique et le conseil en amont** :

- **18** (DDE 14, 17, 19, 22, 25, 29, 30, 35, 37, 45, 54, 58, 63, 64, 65, 69, 76 et 971), sans qu'une difficulté particulière soit évoquée,

- **26** malgré la gêne induite :

- par l'insuffisance des effectifs ou leur rotation trop rapide (DDE 03, 04, 05, 08, 13, 23, 40, 46, 47, 48, 53, 59, 78, 84, 86, 88, 94, 95, 973, 975),
- par le rattachement à un service opérationnel de l'unité « AJC » (DDE 34, 92),
- par le cumul, au détriment de la fonction juridique, de plusieurs fonctions par le responsable « AJC » (DDE 16, 52, 55 et 90).

Dans **8 DDE**, les progrès quant à la **prise en compte de la fonction « AJC »** se traduisent par la réorganisation des unités concernées (DDE 11, 31, 50, 67, 87 et 976) voire par le projet de regrouper la fonction (DDE 62 et 93).

³ Pour certaines DDE, seule l'organisation est évoquée dans cette rubrique

Dans **8 DDE** il est simplement indiqué que l'activité de la cellule est cantonnée au contentieux (DDE 39, 41, 70, 71, 2A et 2B), ou même au contentieux de l'urbanisme (DDE 72 et 972).

L'exercice de la fonction « AJC » est jugé **difficile** dans **8 DDE** (DDE 10, 12, 21, 26, 32, 56, 81, 88) pour des raisons tenant à l'organisation et au management.

152- Sur l'ouverture sur l'extérieur

Les appréciations portées sur cet aspect de l'activité des unités « AJC » concernent **68 DDE**.

Elle est jugée satisfaisante dans **38 DDE** (DDE 01, 11, 12, 14, 18, 19, 22, 24, 27, 28, 29, 36, 37, 38, 42, 45, 46, 47, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 69, 74, 76, 77, 79, 85, 86, 91, 92, 93, 94, 971, 973 et 974).

Elle est gênée par l'insuffisance des effectifs dans **4 DDE** (DDE 13, 59, 80 et 95).

Elle est considérée comme devant être développée dans **26 DDE** (03, 06, 09, 15, 16, 23, 33, 35, 39, 40, 41, 43, 44, 49, 50, 53, 56, 65, 72, 78, 81, 82, 87, 88, 94 et 972).

2- LES ENSEIGNEMENTS QUI RESSORTENT DE L'ENQUETE

Les résultats de l'enquête, éclairés par les leçons de la pratique des différents inspecteurs chargés des affaires juridiques et contentieuses, conduisent le collège à mettre l'accent sur cinq aspects essentiels qui nécessitent une attention vigilante :

- une organisation dont la restructuration est à poursuivre,
- des moyens en personnel globalement insuffisants et très inégalement répartis,
- des efforts de formation à intensifier de manière significative,
- la nécessaire mise en place d'un « management » de la fonction fondé sur une réelle implication de la hiérarchie,
- des relations à conforter avec les interlocuteurs extérieurs.

21– Une organisation dont la restructuration est à poursuivre

211- Le regroupement de la fonction « affaires juridiques et contentieuses » en une cellule unique, préconisé par le rapport Simon-Caget et recommandé par la circulaire de la DAFAG de 1987, est effectif aujourd'hui dans les trois quarts des DDE, alors qu'il ne s'appliquait, en 1986, qu'à 44 d'entre elles.

Même si des choix différents peuvent se justifier ponctuellement, ce mode d'organisation semble apte à assurer la conduite optimale de l'ensemble des missions.

Le regroupement reste à terminer dans un quart des DDE, soit que la cellule existante ne traite pas tous les contentieux, soit que la fonction juridique elle-même soit exercée dans plusieurs services au sein de la DDE.

212- La cellule « AJC » reste rattachée dans plus de la moitié des cas au secrétariat général, comme en 1986.

Le rattachement au directeur, préconisé jadis et effectif dans 1/6^{ème} des départements, traduit certes fort utilement l'importance qui doit être accordée à la fonction. Mais une extension volontariste de ce type de positionnement risquerait sans doute, dans nombre de cas, de relever davantage de l'affichage formel que d'une réalité opérationnelle.

En pratique, l'ancrage au sein du secrétariat général apparaît comme une bonne solution, qui devrait être encouragée. Il est à même d'assurer la prise en considération des préoccupations juridiques par le comité de direction, dès lors que seule une infime partie des responsables juridiques y participe et que l'on imagine difficilement un changement radical en la matière.

22- Des moyens en personnel globalement insuffisants et très inégalement répartis

Le rapport Simon-Caget avait limité son analyse aux seuls effectifs de catégorie A, qui regroupaient alors 174 agents. Ceux-ci sont désormais 155 si l'on compte les agents affectés au contrôle de légalité (mais décomptés en équivalent temps plein, contrairement, semble-t-il, au rapport de 1986).

Le mouvement général de regroupement de la fonction a permis des économies d'échelle et le niveau général des agents de catégorie B affectés à cette activité a vraisemblablement crû. Mais on ne peut que déplorer ce qui apparaît, à tout le moins, comme une stagnation des effectifs en cause, au moment même où l'impératif de sécurité juridique des DDE s'avérait de plus en plus pressant et où la charge de travail se trouvait accrue du fait de la déconcentration des contentieux.

Globalement, et selon que sont comptés ou non les agents affectés au contrôle de légalité, en moyenne, plus de 6 ou plus de 4 agents (équivalent temps plein) sont, toutes catégories confondues, affectés à la fonction juridique.

Cela ne doit pas masquer le fait que les situations sont très différentes selon les départements et que beaucoup de ceux-ci connaissent une situation difficile.

En incluant le contrôle de légalité, les effectifs concernés sont, dans près de la moitié des départements, compris entre une et moins de 5 personnes ; dans 2 d'entre eux, ils sont inférieurs à une personne.

Dans les services faiblement dotés, l'activité se limite en général, en dehors du contrôle de légalité, au traitement des dossiers contentieux et y parler de diffusion de la culture juridique, de « conseil amont » ou de participation à la prise de décision est assez illusoire. Il y a là un élément de faiblesse préjudiciable à la bonne marche de ces services, qui appelle une nette inflexion.

Les services disposant des effectifs les plus importants sont situés – ce qui n'est pas surprenant – dans des départements qui recouvrent, en totalité ou en partie, des zones soumises à la pression démographique et urbanistique (Ile-de-France, départements méditerranéens, certains départements Rhône-alpins et bretons, autres départements littoraux,...). L'attractivité pour les agents et le niveau de l'activité contentieuse s'y rejoignent généralement.

23- Des efforts de formation à intensifier de manière significative

231- En matière de **formation initiale**, l'enquête recense uniquement le plus haut niveau de formation juridique détenu par un ou plusieurs agents effectuant des tâches relevant de la fonction juridique. Le rapport Simon-Caget décrivait, quant à lui, le niveau de l'ensemble des agents et toute comparaison arithmétique est donc difficile.

Les inspecteurs soulignent toute l'importance d'une formation initiale solide, qui permette de faire face à la pression et à la complexité croissantes des préoccupations juridiques. Ils constatent que le niveau global s'est renforcé au fil des années et il convient de favoriser la poursuite de ce mouvement.

232- C'est plus particulièrement pour la **formation professionnelle** que la situation n'apparaît guère satisfaisante et qu'un effort significatif doit être fait : dans 40% des unités, en effet, les agents n'ont pas suivi de stage.

Un certain nombre d'inspecteurs ont noté, à l'occasion de l'enquête, la généralisation de la formation « prise de poste » pour les chefs d'unité et, de plus en plus souvent, pour leurs adjoints. Cette formation, dont la qualité est reconnue, constitue un élément très positif.

Ils ont également constaté que les responsables des cellules juridiques avaient accès aux formations données, en général au niveau inter-régional, pour accompagner la sortie des principaux textes, particulièrement en matière d'urbanisme.

En revanche, ils regrettent la nette insuffisance, en dehors de la formation « prise de poste », de formations organisées dans le réseau du ministère et prioritairement destinées aux agents chargés du juridique, notamment pour ceux de catégorie C.

24- La nécessaire mise en place d'un « management » de la fonction fondé sur une réelle implication de la hiérarchie

Si l'on s'en tient aux apparences, l'intérêt affiché par la hiérarchie à l'égard de la fonction juridique semble satisfaisant dans les trois quarts des DDE, soit que cette fonction s'y trouve abordée dans un document stratégique (POM ou « orientations stratégiques ») soit que des axes soient indiqués par l'équipe de direction.

Mais, en réalité, dans la grande majorité des cas, cela est fait de façon très succincte et se limite à de simples indications générales (« prévenir le contentieux », « insuffler une culture juridique »,...), sans objectifs réellement opérationnels et sans programme d'action. De surcroît, l'absence même d'affichage dans un quart des départements illustre l'ampleur de la marge de progrès.

De même, on constate qu'un quart des directions ne sont pas informées des contentieux ou pré-contentieux en cours.

Quant au contrôle hiérarchique interne, si globalement la production est contrôlée, notamment par les directeurs eux-mêmes pour les mémoires proposés à la signature du préfet, le contrôle hiérarchique organisé (c'est-à-dire programmé sur une journée, avec examen de dossiers et compte-rendu de contrôle) est quasiment inexistant sur la fonction.

La place occupée par le juridique dans les tableaux de bord est également un reflet éloquent de la situation. La grande majorité des cellules juridiques tient des statistiques sur les affaires contentieuses, mais dans la moitié des DDE, elles ne sont pas transmises à la direction.

Enfin, dans près de la moitié des départements, les enseignements des affaires importantes ne sont pas exploités, alors qu'il y a là un vecteur important de diffusion de la culture juridique.

25- Des relations à conforter avec les interlocuteurs extérieurs

Les directions d'administration centrale et les préfetures sont des « partenaires obligés ». L'intensité des relations que les unités juridiques entretiennent avec elles est variable.

Les procédures d'urgence ont eu pour effet d'accroître les relations avec les préfetures. Les pôles juridiques de celles-ci, quand ils existent, fonctionnent très inégalement et certains ne recouvrent qu'une réalité théorique.

Les relations avec les tribunaux nécessiteraient, dans l'ensemble, d'être intensifiées, avec une plus grande implication de la direction.

D'une manière générale, d'après les constats faits par les inspecteurs, les unités juridiques des DDE sont considérées localement comme performantes parmi l'ensemble des services de l'Etat.

Cela devrait les encourager à conforter, voire à amplifier, les relations avec leurs homologues des autres administrations déconcentrées, dans la logique d'un fonctionnement « ouvert » et dans le même esprit que celui qui anime les réseaux des juristes de l'Equipement, auxquels ils participent activement. Il y a là un champ important pour l'échange d'informations et d'expériences.

Près des trois quarts des DDE prêtent, par ailleurs, leur concours juridique aux collectivités territoriales. Certaines souhaitent s'en dégager, estimant cette charge incompatible avec les « missions Etat » ou devenue aujourd'hui inopportune ; d'autres la conservent pour maintenir une pratique suffisante ou conserver un regard informatif sur ces partenaires.

*

* *

L'enquête effectuée par le collège «affaires juridiques et contentieuses» montre ainsi que la prise en compte de la fonction juridique dans les DDE appelle une inflexion vigoureuse sur de nombreux aspects.

L'état des lieux qu'elle retrace conduit à constater que si des progrès ont été accomplis, il reste encore beaucoup à faire pour assurer le degré de sécurité juridique requis dans un environnement caractérisé, de manière durable, par l'importance que revêtent la connaissance et le respect des règles de droit pour l'efficacité de l'action des services.

Les résultats de l'enquête rejoignent nombre de constats et recommandations faits dans le passé, dont l'actualité demeure.

Il convient donc de relancer une action soutenue, visant tout à la fois à assurer une maîtrise optimale du traitement des dossiers pré-contentieux et contentieux, à développer l'activité de conseil des juristes, en amont des décisions, et, plus largement, à favoriser la diffusion de la culture juridique au sein des services.

Une telle relance est à engager dans la perspective de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, qui conduira les échelons départementaux du ministère - quelle que soit la configuration précise de leur future organisation - à valoriser au mieux tous leurs savoir-faire, dans une logique d'ouverture et de proximité. Ceci vaut autant pour la fonction juridique que pour les autres domaines.

En menant cette enquête, le collège a eu pour objectif de recueillir des éléments de connaissance actualisés et d'en tirer des enseignements globaux, en vue d'alimenter la réflexion des différents décideurs, et d'abord des directions d'administration centrale les plus concernées.

Il se tient prêt à apporter, en tant que de besoin, son éclairage à toute démarche qui serait lancée pour donner corps aux actions qu'il recommande.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Liste des membres du collège "Affaires juridiques et contentieuses"

ANNEXE 2 : Questionnaire indicatif pour l'enquête sur l'organisation, les moyens et le fonctionnement des cellules juridiques des DDE

ANNEXE 3 : Principales recommandations des rapports Simon-Caget (1986) et Fortin (1993) ainsi que du rapport Andrès (2002)

ANNEXE 4 : Dénomination des départements

Annexe 1

Liste des membres du collège

"Affaires juridiques et contentieuses »

Coordonnateur : André **CHAVAROT**

Secrétaire technique : Marie-Ghislaine **DELACOURT**

Inspecteurs généraux et chargés de mission d'inspection :

MIGT 1 <i>NORD PAS-DE-CALAIS PICARDIE</i>	Bernadette BLAZY
MIGT 2 <i>ILE-de-FRANCE</i>	Marie-Françoise SIMON-ROVETTO
MIGT 3/4 <i>CENTRE BASSE-NORMANDIE HAUTE-NORMANDIE</i>	Mireille SEGRETAIN-MAUREL Alain MICHEL
MIGT 5 <i>BRETAGNE PAYS DE LOIRE</i>	Jean-Marc GUILLON DE PRINCE
MIGT 6 <i>AQUITAINE POITOU-CHARENTES</i>	Gérard COUZY
MIGT 7 <i>LIMOUSIN MIDI-PYRENEES</i>	Jean-Pierre ROSSIGNOL
MIGT 8 <i>ALSACE-LORRAINE CHAMPAGNE-ARDENNE</i>	Mireille SCHMITT
MIGT 9 <i>BOURGOGNE FRANCHE-COMTE</i>	Mireille SCHMITT
MIGT 10 <i>AUVERGNE RHONE-ALPES</i>	Jacques LOMBARD
MIGT 11 <i>CORSE PACA LANGUEDOC-ROUSSILLON</i>	Mireille BENSUSSAN
MIGT 12 <i>Départements d'Outre-Mer, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon</i>	Alain BRUNETEAU

Experts

1 ^{ère} Section	Georges BORNAND
2 ^{ème} Section	Louis PINATELLE (en retraite depuis janvier 2004)
2 ^{ème} Section	Gilles ROUQUES
2 ^{ème} Section	Isabelle VAULONT

Le contrôle hiérarchique de la fonction juridique et contentieuse s'exerce selon une périodicité

(menu déroulant offrant les possibilités suivantes : inférieure à 1 an, comprise entre 1 et 2 ans supérieure à 2 ans, jamais)

L'unité (ou les unités) en charge de cette fonction est-elle (ou sont-elles) consultées
en amont des décisions importantes et/ou des dossiers complexes oui ? non ?
sur les litiges oui ? non ?

Qui au sein de la hiérarchie est informé des pré-contentieux ou des contentieux en cours dans le service et de leurs enjeux? (menu déroulant offrant le choix entre DDE, adjoint au DDE, secrétaire général, autres)

Les enseignements des affaires les plus importantes et/ou à caractère exemplaire
sont-ils bien tirés et pris en compte dans la pratique des divers services opérationnels oui ? non ?

Si oui commenter (texte libre)

Existe-t-il des statistiques sur les affaires contentieuses ? oui ? non ?

Par type de contentieux ? oui ? non ?

Sont-elles transmises à la direction du service ? oui ? non ?

Les « fiches d'alerte et de suivi » (circulaire de 1997) sont-elles établies oui ? non ?

Si oui sont-elles regroupées au sein de la DDE ? oui ? non ?

En tire-t-on des enseignements pour l'ensemble des domaines couverts ? oui ? non ?

Quel retour des DAC le service en a-t-il ?

(texte libre)

3. Relations avec l'extérieur

L'unité (ou les unités) chargée(s) de la fonction juridique et contentieuse entretient-elle (ou entretiennent-elles des relations avec

la DPSM oui ? non ?

la DAFAG oui ? non ?

la DGUHC oui ? non ?

la DR oui ? non ?

autres DAC oui ? non ?

d'autres DDE oui ? non ?

d'autres services déconcentrés de l'Etat oui ? non ?

si oui lesquels (texte libre)

les collectivités locales oui ? non ?

les parquets et tribunaux oui ? non ?

Ses (ou leurs agents) assistent-ils aux audiences oui ? non ?

Le service fait-il appel à des consultants extérieurs oui ? non ?

si oui selon quelle fréquence et quelles modalités ? (texte libre)

La cellule (ou les unités) est-elle (ou sont-elles) associée(s)
au fonctionnement du pôle juridique des préfectures oui ? non ?

Quelles ont été les conséquences de la création de ce
pôle sur l'organisation et le fonctionnement du service (texte libre)

Le responsable de la cellule (ou des unités) participe-t-il
au fonctionnement du réseau des juristes des services déconcentrés oui ? non ?

si oui, quels sont les apports de ce réseau (texte libre)

4- Appréciations d'ensemble et suggestions

- Sur l'organisation et le fonctionnement de l'unité (ou des unités): (texte libre)

- Sur son (ou leur) fonctionnement (texte libre)

- Sur la diffusion de la culture juridique au sein du service (texte libre)

ANNEXE 3

Principales recommandations des rapports Simon-Caget (1986) et Fortin (1993) ainsi que du rapport Andrès (2002).

1 - Rapport du groupe de travail du CGPC sur la compétence et la place des cellules chargées du contentieux dans les services extérieurs dit rapport «Simon-Caget» (1986).

Ce groupe a recueilli des informations auprès de l'ensemble des DDE, des services maritimes et des services de navigation.

Après avoir rappelé que « *l'objectif n'est pas de faire du bon contentieux mais de l'éviter* », le rapport identifie les domaines respectifs de contentieux (champ d'application des contentieux et modalités de traitement), analyse les conditions d'exercice de la fonction contentieuse dans les DDE et les services maritimes et de navigation, ses difficultés et les évolutions prévisibles. Il recommande notamment :

- l'implication de l'état major de la DDE dans le contentieux et le regroupement du contentieux dans une cellule unique,
- l'établissement puis la mise à jour d'un annuaire des bureaux de contentieux des DAC à l'intention des services déconcentrés,
- l'organisation de liaisons entre les services opérationnels et les unités chargées du contentieux,
- la création d'un réseau national de compétence juridique,
- l'institution d'une politique de formation des juristes des services et de sensibilisation des autres agents aux problèmes juridiques ainsi que la création d'une filière juridique,
- le développement des procédures de règlement amiable pour éviter les contentieux.

Certaines de ces recommandations ont été reprises par **la circulaire de la DAFAG du 25 février 1987 sur le renforcement des cellules chargées du contentieux dans les services extérieurs** qui recommande aux chefs de service:

- de regrouper la fonction contentieuse dans une cellule unique placée auprès du directeur,
- de confier à cette cellule les affaires pré-contentieuses et la saisir dès qu'une difficulté d'ordre juridique surgit, de telle sorte qu'elle puisse assurer une "veille" ainsi que la conservation des preuves et la mémoire des affaires,
- d'améliorer la formation juridique des chefs de cellule mais aussi de sensibiliser au contentieux l'ensemble des personnels, avec le concours de la cellule juridique et l'appui d'experts extérieurs,
- de créer un réseau de compétences juridiques entre les services juridiques des administrations centrales et entre les services déconcentrés : annuaire, club de juristes...

Elle préconise également la désignation dans chaque MIGT d'un inspecteur spécialisé.

2 – Rapport du groupe de travail du CGPC présidé par Max Fortin, inspecteur général de l'équipement, sur les conditions d'exercice de la fonction juridique et contentieuse dans les services déconcentrés (1993).

A partir de l'analyse de 32 rapports d'inspection, de l'audition des responsables concernés de 7 DDE, de la DAFAG, de la DR et de la DAU, et des travaux du club des chefs de cellule juridique, ce rapport fait le point de l'évolution de la situation depuis l'intervention de la circulaire du 25 février 1987.

Il dresse un constat assez préoccupant de l'exercice de la fonction juridique et contentieuse dans les services déconcentrés (absence de culture juridique des décideurs, absence de "culture statistique", suivi très partiel des affaires ne pouvant donner naissance à un véritable "tableau de bord", à l'usage du 3ème niveau, éclatement de la fonction dans 75% des services, moyens en personnel insuffisants, à la limite du non fonctionnement, baisse de la qualité des prestations etc..)

En conséquence, et face à une demande croissante de droit, il propose notamment:

- de réaffirmer au niveau le plus élevé la place centrale du droit dans toutes nos missions,
- de développer et mettre à jour sans cesse, la fonction juridique à tous les niveaux, (écoles, formations « prise de poste » ou de remise à niveau pour tous, du Directeur au Contrôleur des TPE),
- de créer une filière pour le métier de juriste et abandonner la systématisation de la mobilité obligatoire pour les promotions,
- d'accroître les moyens en personnel, en recourant par exemple à un recrutement sur titres,
- d'organiser la diffusion, la promotion et le suivi d'actions exemplaires.

3 – Rapport d'audit sur la prise en compte de l'élément juridique dans les missions réalisées établi par M. Andrès, chargé de mission auprès du sous-directeur des affaires juridiques de la DAFAG (2002).

L'enquête portant sur 21 services dont 10 DDE a permis de faire un certain nombre de constats (absence de politique stratégique en matière juridique, mentalités négatives confondant largement paperasserie, règles administratives et domaine juridique, absence totale de la culture de la preuve, méconnaissance du droit en général et confusion des rôles entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre), qui ont conduit M. Andrès à énoncer des préconisations, notamment :

- l'établissement sous l'angle juridique d'un livret des domaines d'intervention du ministère,
- la mise en place d'un dispositif actif de sensibilisation et de formation permanente,
- la poursuite de l'élaboration du cahier des charges d'inspection générale dans le domaine juridique,
- l'engagement d'une évaluation pécuniaire du risque juridique dans le ministère,
- l'appréciation dans chaque service du coût financier des négligences ou erreurs de droit et sa comparaison au budget de fonctionnement du service,
- l'examen des dysfonctionnements en cas de répétition d'incidents juridiques (ou de doute) et l'engagement d'une démarche qualité,
- la tenue d'un tableau de bord des incidents juridiques et contentieux, par domaine, avec leur cause, et sa présentation en CODIR.

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45