

Comité ministériel de l'évaluation

Evaluation de la qualité juridique de l'action du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

- Lettre de mandat du 1er juillet 2005 du vice-président du CGPC à Alain Lavoisier**
- Adoption du cahier des charges en mai 2006**

Objectifs de l'évaluation

- **Mieux connaître les situations et processus générateurs d'insécurité juridique dans l'action des services du ministère chargé de l'équipement**
- **Evaluer les conséquences des dysfonctionnements constatés en terme de risques contentieux et de coûts induits pour l'administration et pour les tiers**
- **Evaluer les dispositions prises par le ministère pour prévenir ces problèmes**
- **Faire des propositions pour développer les efforts accomplis et réduire la gravité des dysfonctionnements constatés**

Champ de l'évaluation

- **L'activité des services centraux et déconcentrés du MTETM**

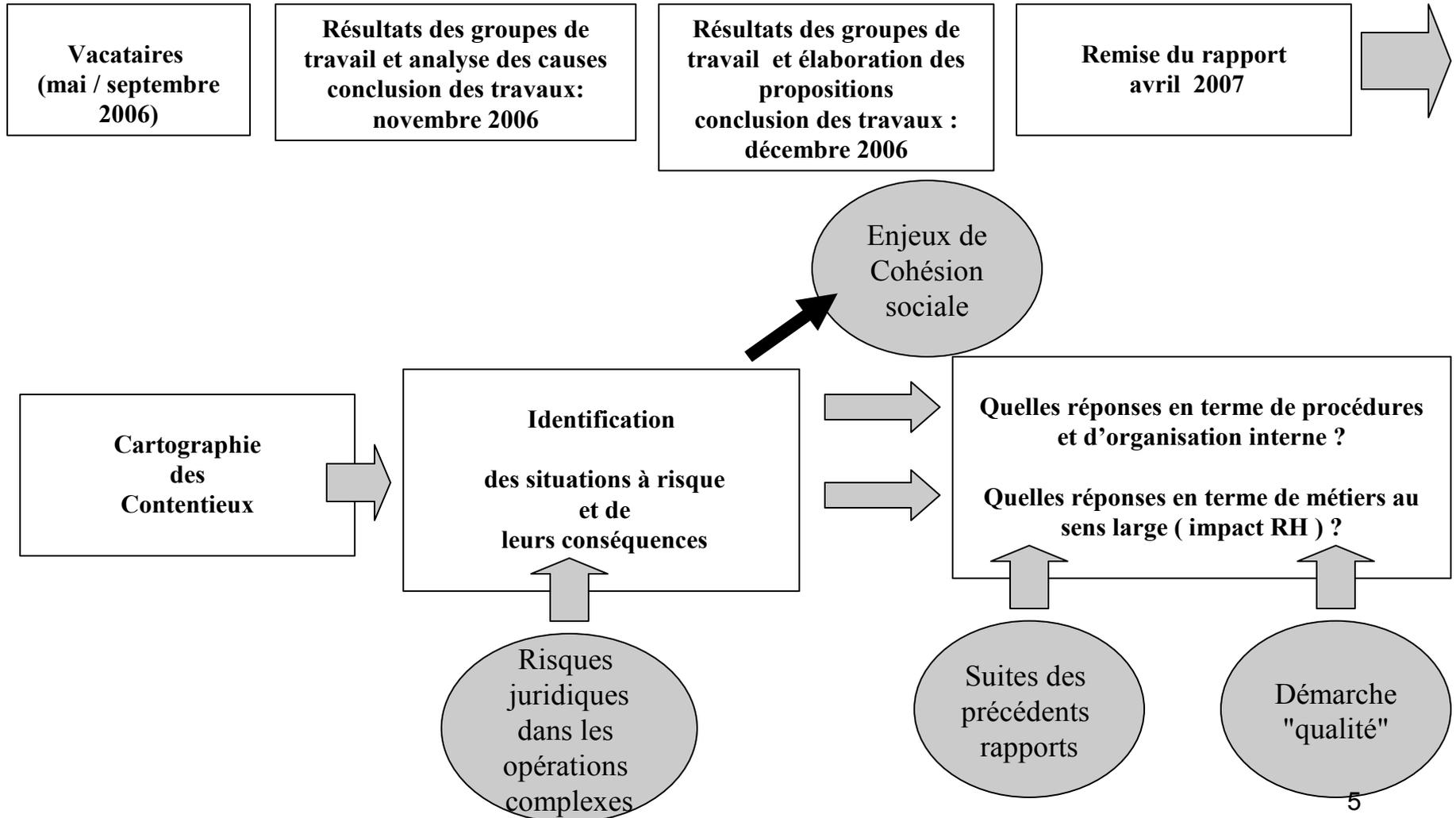
Sauf :

- **questions d'appréciation des comportements individuels des agents**
- **qualité de la production normative**

Méthode de l'évaluation

- **Une instance d'évaluation de 28 membres dont 1/4 de membres extérieurs au MTETM**
- **Une enquête sur les affaires litigieuses et contentieuses traitées en 2003, 2004 et 2005 par l'administration centrale et un échantillon de services déconcentrés (DDE 18, 38, 56, 59, 83, 88 et 92 et DRAM du Havre)**
- **La constitution de 4 groupes de travail :**
 - **la prise en compte des préconisations intéressant la sécurité juridique formulées par divers rapports publics et d'inspection**
 - **les principes d'une démarche "qualité" appliqués à la dimension juridique de l'action des services du ministère chargé de l'équipement**
 - **le risque juridique dans les opérations complexes d'élaboration et de mise en oeuvre de plans, projets et programmes de grande envergure**
 - **les enjeux de cohésion sociale d'un bon exercice de la fonction juridique dans les services du ministère chargé de l'équipement**

Déroulement de l'évaluation



Le contexte

- **Réorganisation des services déconcentrés**
 - création des DIR
 - création des SMO dans les DRE
- **Fusion des DDE et des DDAF dans 8 départements**
- **Expérimentation du regroupement des services de l'Etat dans le Lot**
- **Réforme du permis de construire à compter du 1er octobre 2007**
- **Mise en oeuvre de la LOLF depuis le 1er janvier 2006**

Le constat

L'organisation et la gestion des contentieux

- **Administration centrale**
 - création en 2005 de la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques (DAJIL)
 - 22 bureaux en charge des affaires contentieuses
 - 100 emplois en ETP environ
- **DDE**
 - des cellules juridiques uniques dans la majorité des DDE
 - 650 emplois en ETP environ

Le nombre d'affaires litigieuses et contentieuses

- **Difficultés de l'administration centrale à en avoir une connaissance globale**
 - suivi insuffisant
 - absence de remontées des services déconcentrés
 - aiguillage des courriers contentieux
- **Aperçu indicatif pour la période du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2005**
 - 715 transactions
 - 2 787 affaires enregistrées
 - 2 816 affaires jugées

Difficultés à établir le coût budgétaire global des contentieux

37-72 article 10 mise en jeu de la responsabilité de l'Etat hors tourisme, mer et aviation civile		2003	2004	2005
	honoraires d'avocats	834 100	1 583 002	1 005 427
	frais de justice	7 726 435	9 773 113	21 381 092
	réparations amiables	13 971 759	3 598 445	3 645 360
	total	22 532 294	14 954 560	26 031 879

budget annexe de l'aviation civile	condamnations de l'Etat	12 200 000	310 000	4 500 000
	conseils extérieurs - contentieux administratifs seulement	300 000	260 000	150 000
	total	12 500 000	570 000	4 650 000

Impact de la LOLF

- **Responsabilisation des gestionnaires de contentieux tenus d'établir des provisions pour risques**
 - pour 2006, hors budget annexe de l'aviation civile, elles s'élèvent à 133.400.000 €
 - pour une utilisation sur l'exercice 2006 estimée à 20.600.000 €

Mais

- **le cloisonnement peut être un frein à la mutualisation entre certains programmes du ministère voire de plusieurs ministères avec comme conséquence**
 - de laisser certains contentieux "orphelins"
 - d'allonger les délais pour les justiciables

Des voies de progrès

Le système d'information juridique, outil de gestion partagé des contentieux en cours de mise en oeuvre permettra

- de traiter les affaires contentieuses ou pré-contentieuses**
- de procéder à des analyses juridiques**
- de délivrer des conseils juridiques**
- de participer à l'élaboration de textes juridiques**
- de restituer des données statistiques et financières**
- de mieux appréhender les risques juridiques**

La prise en compte des affaires juridiques dans la démarche de mutualisation des fonctions supports des services déconcentrés pour conforter la qualité et la sécurité des actes du ministère

La constitution par la DAJIL dans le cadre de la réflexion sur les métiers d'un groupe de travail chargé de produire les fiches métiers de juristes d'ici le printemps 2007

Situations et processus d'insécurité juridique inhérents à la règle de droit

- **Des textes de plus en plus complexes et en permanente évolution**
 - recentrage du volet régalien sur des thèmes où l'attente du citoyen s'accroît (sécurité, sûreté)
 - transposition des directives sans toujours prendre les précautions nécessaires
 - concepts nécessitant des clarifications pour leur application
- **des textes dont l'application peut se révéler difficile**
 - facteur temps
 - risque d'annulation dans les opérations complexes
 - formalisme de certaines procédures
- **des textes de plus en plus incompris par les citoyens**
- **des textes dont le coût pour la société peut être important**
 - annulation de la procédure d'un marché dans le cadre d'une opération routière
 - installations d'activités économiques sur le littoral
 - multiplication des règles
 - conflits de normes

Situations et processus d'insécurité juridique liés à une prise en compte insuffisante de la fonction juridique au ministère

- **Une veille juridique imparfaite**
 - pas en temps réel
 - ne permet pas de trier dans la masse des informations et de dégager les problématiques de chaque métier
- **La faible culture juridique des agents**
 - association tardive des juristes dans les processus de décision
 - comportements à hauts risques (prise de conscience insuffisante des impacts de la décentralisation, passation des marchés, refus d'exécution des décisions de justice...)
- **Le traitement des contentieux**
 - l'aiguillage des courriers contentieux
 - la non exécution des décisions de justice

Zones de fragilité révélées par l'analyse de contentieux dits emblématiques

- **Légalité externe des décisions en matière d'investissement (méconnaissance des règles de procédure)**
- **Difficulté des services à s'adapter avec rapidité et discernement aux événements imprévus**
 - **compétence technique trop souvent mise en défaut**
 - **manque d'implication de la hiérarchie**
 - **absence de contrôle "qualité"**
 - **manque de rigueur dans l'application des règles de la commande publique**
 - **méconnaissance des risques encourus**
 - **impréparation aux exigences de l'analyse de situations complexes**
- **Définition de la relation de l'administration avec les collaborateurs occasionnels du service public en situation d'accident ou de crise**
- **Instruction des demandes d'autorisation de construire dans les périmètres de droit des sols complexes et protecteurs**

Proposition :

un plan d'actions coordonnées

un plan d'actions coordonnées

Professionnaliser les chargés de fonctions juridiques

- **Un plan pluriannuel de formation en faveur du droit**
 - stratégie de recrutement
 - stratégie de formation continue avec notamment, formation initiale des nouveaux producteurs de réglementations
 - stratégie de gestion des compétences

→ **Création d'une filière des juristes**
- **Relance, structuration et pilotage des réseaux de juristes**

un plan d'actions coordonnées

Développer la culture juridique de l'ensemble des personnels

- **Associer à l'élaboration des textes les agents qui seront amenés à les appliquer**
- **Introduire dans les dispositifs de présentation des textes de volets destinés**
 - **aux agents chargés de les appliquer,**
 - **aux publics concernés**
 - **aux juristes spécialisés**
- **Faire circuler en temps réel des veilles juridiques adéquates et les retours d'expériences sur les contentieux significatifs**
- **Préparer l'encadrement à affronter des situations juridiques inédites et à s'entourer en temps utiles des conseils adéquats (réseau de ressources du ministère)**

un plan d'actions coordonnées

Réduire le risque contentieux par l'application d'une démarche "qualité"

- **Aux procédures d'instruction des dossiers**
 - cf. certification "ISO 9001" de la maîtrise d'œuvre et du suivi des travaux dans une DDE
 - cf. certification de la phase "amont" de la commande publique initiée dans une autre DDE
- **A la gestion des affaires litigieuses et contentieuses**
 - cf. méthode de gestion des risques contentieux de la DGAC
 - . établissement d'une "cartographie" des risques
 - . développement de mesures de protection une fois le risque survenu notamment :
 - . concentration des contentieux
 - . recours à des avocats dès lors qu'un litige revêt une certaine gravité
 - . recherche d'un accord amiable, dès lors que l'administration est clairement en tort
 - . développement de moyens de prévention des risques
 - . retour d'expériences
 - . formations
 - . certification des unités chargées d'appliquer la réglementation,
 - . responsabilisation des services
 - . appropriation du risque par l'information et la formation

un plan d'actions coordonnées

Porter une vraie attention au justiciable

- **Répondre aux réclamations des administrés**
- **Proscrire l'exécution tardive des décisions de justice**
 - mise en oeuvre d'un système d'alerte (messagerie électronique, fiches de suivi d'exécution des affaires)
 - organisation de réunions des différents acteurs institutionnels

un plan d'actions coordonnées

Adapter l'organisation à une intégration efficace de la préoccupation juridique

- **Association des juristes tout au long des processus de décision**
- **Concertation permanente entre le juriste et l'ingénieur en phase d'élaboration des règles**
- **Développement de l'implication de la hiérarchie et sa capacité de contrôle**
 - **information de la hiérarchie sur ses responsabilités dans ses différents domaines d'intervention**
 - **mise en oeuvre d'une politique destinée à encadrer les pratiques des services**
 - **définition d'une stratégie contentieuse dans les domaines communs aux directions d'administration centrale**
 - . **recours à un avocat**
 - . **pratiques de gestion des litiges et de mise en oeuvre des procédures par exemple**
- **Créer un bureau d'ordre du courrier contentieux en administration centrale**
- **Mener à bonne fin la mise en oeuvre du SIJ**
- **Poursuivre les efforts d'adaptation de la mutualisation des fonctions juridiques et rechercher des modalités de renforcement des équipes juridiques**

Fin du diaporama

Merci de votre attention