

**COMITÉ MINISTÉRIEL DE L'ÉVALUATION
CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES**

rapport n° 2005-217-01

avril 2007

**RAPPORT SUR L'ÉVALUATION DE
LA QUALITÉ JURIDIQUE DE L'ACTION DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS,
DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER**

Tome I

SOMMAIRE

Tome I

page

INTRODUCTION

1- La commande	5
2- Le champ de l'évaluation	5
3- les évolutions en cours	6
4- La méthode	6

I - LE TRAITEMENT DES AFFAIRES LITIGIEUSES ET CONTENTIEUSES AU SEIN DU MINISTÈRE CHARGÉ DE L'ÉQUIPEMENT

9

11- Rappel des rapports, enquêtes et études précédentes	9
12- Actions en cours de mise en oeuvre	11
13- Données d'ensemble sur les litiges et contentieux	13

II – LES SITUATIONS ET PROCESSUS D'INSECURITE JURIDIQUE

19

21- Situations et processus d'insécurité juridique inhérents à la règle de droit	19
22- Situations et processus d'insécurité liés à une prise en compte insuffisante de la fonction juridique	24
23- Situations et processus d'insécurité juridique générés par le traitement des contentieux du ministère	25
24- Les facteurs de risque révélés par l'analyse des contentieux emblématiques	26

III - PLAN D' ACTIONS POUR LA SECURITE JURIDIQUE DE L' ACTION DU MINISTERE

29

31- Professionnaliser les chargés de fonctions juridiques	30
32- Développer la culture juridique de l'ensemble des personnels	31
33- Réduire le risque contentieux par la mise en oeuvre de démarches « qualité »	32
34- Porter une vraie attention au justiciable	33
35- Adapter l'organisation à une intégration efficace de la préoccupation juridique	34

CONCLUSION

37

ANNEXES

39

Annexe 1 : Lettre de mandat du 1er juillet 2005	39
Annexe 2 : Décret du 16 mai 2005 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer	41

Annexe 3 :	Cahier des charges de l'évaluation	51
Annexe 4 :	Décision du 9 février 2006 constituant l'instance d'évaluation	55
Annexe 5 :	Schéma de la réorganisation des services déconcentrés	59
Annexe 6 :	Compte rendu de la réunion de l'instance d'évaluation du 9 mars 2006 et ses 4 pièces jointes	61
Annexe 7 :	Compte rendu de la réunion de l'instance d'évaluation du 20 novembre 2006	97
Annexe 8 :	Compte rendu de la réunion de l'instance d'évaluation du 21 décembre 2006	115
Annexe 9 :	Rapport du groupe de travail relatif à la prise en compte des préconisations formulées par divers rapports publics et d'inspection	127
Annexe 10 :	Rapport du groupe de travail relatif à l'application des principes d'une démarche « qualité » à la dimension juridique de l'action des services du ministère chargé de l'équipement	135
Annexe 11 :	Rapport du groupe de travail relatif au risque juridique dans les opérations complexes d'élaboration et de mise en oeuvre de plans, projets et programmes de grande envergure et ses 5 pièces jointes	137
Annexe 12 :	Rapport du groupe de travail relatif aux enjeux de cohésion sociale d'un bon exercice de la fonction juridique dans les services du ministère chargé de l'équipement	193
Annexe 13 :	Liste des rapports, enquêtes et études antérieurs et synthèse qui s'y rapporte	197
Annexe 14 :	Fiche présentant les objectifs et les enjeux du système d'information juridique (SIJ)	215
Annexe 15 :	Répartition des contentieux par direction d'administration centrale	217

Tome II

Annexe 16 :	Synthèse du rapport présentant les résultats de l'enquête « analyse de données sur les affaires litigieuses et contentieuses traitées par les services du ministère ».	
-------------	--	--

INTRODUCTION

1- La commande

Le 15 septembre 2005 le comité d'évaluation du ministère a retenu, au titre du programme 2005-2006 du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, une action d'évaluation relative aux dispositions prises pour améliorer la qualité juridique de l'action du ministère.

Par lettre du 1^{er} juillet 2005¹, le vice-président du Conseil général des ponts et chaussées a demandé à Alain Lavoisier, inspecteur général de l'équipement honoraire, de présider l'instance d'évaluation propre à cette action. Il a été assisté dans cette mission d'une équipe « projet ».

Les fonctions de rapporteur de l'instance ont été assurées par Marie-Ghislaine Delacourt, chargée de mission à la deuxième section « droit, logement et société » du Conseil général des ponts et chaussées.

L'évaluation demandée avait pour objet de mieux connaître les situations et processus générateurs d'insécurité juridique dans l'action des services du ministère chargé de l'équipement et d'évaluer les conséquences des dysfonctionnements constatés en terme de risques contentieux et de coûts induits pour l'administration et pour les tiers.

Elle devait également, après avoir déterminé et analysé les causes des problèmes identifiés, évaluer les dispositions prises par le ministère pour prévenir ces problèmes, les traiter et en tirer les leçons et faire des propositions pour développer les efforts accomplis et réduire la gravité des dysfonctionnements constatés.

2- Le champ de l'évaluation

L'évaluation portait sur l'activité des services centraux et déconcentrés relevant du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer². Sont ainsi concernés, outre le périmètre traditionnel de l'équipement et des transports, celui de la mer, du tourisme et de l'aviation civile.

Le cahier des charges de l'évaluation³ précisait que les questions d'appréciation des comportements individuels des agents étaient exclues du champ à l'exception des cas où les fautes de service pourraient témoigner de défauts d'organisation.

La qualité de la production normative qui contribue pour une large part à la sécurité juridique n'a pas été abordée en tant que telle. En effet, cet important chantier de la qualité de la réglementation a été confié à la direction des affaires juridiques, informatiques, et logistiques créée au sein de la direction générale du personnel et de l'administration lors de la réorganisation de l'administration centrale du ministère en mai 2005.

¹ Jointe à l'annexe 1

² Le décret du 16 mai 2005 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer est joint à l'annexe 2

³ Joint à l'annexe 3

L'intervention de cette direction doit contribuer à réduire le volume de la production réglementaire et à la clarifier. Cette tâche est lourde. La directrice des affaires juridiques, informatiques et logistiques a en effet indiqué à l'instance que le ministère a produit en moyenne treize décrets par mois en 2006 et qu'un décret sur trois est attaqué.

L'instance n'a pas limité ses investigations aux contentieux clos craignant, si elle le faisait, d'avoir à examiner une grande proportion d'affaires nées il y a de nombreuses années dans des contextes aujourd'hui disparus.

3- Les évolutions en cours

L'évaluation a pris place dans une période où les réformes engagées au niveau de l'Etat introduisent de multiples modifications susceptibles de relativiser certains des constats de l'instance :

- la réorganisation des services déconcentrés consécutive à la décentralisation au profit des départements des routes nationales d'intérêt local⁴ se traduit par la création de onze directions interdépartementales des routes (DIR) qui auront à exercer les attributions juridiques de l'Etat sur le domaine routier. Elle s'accompagne de la mise en place auprès des vingt et une directions régionales de l'équipement (DRE) de services « maîtrise d'ouvrage » (SMO).
- La fusion dans huit départements⁵ des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture et des forêts (DDAF) est effective depuis le 1er janvier 2007⁶.
- Le regroupement des services de l'Etat donne lieu à de premières expériences notamment dans le département du Lot.
- La réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme doit entrer en vigueur le 1er octobre 2007. Elle a pour objet de clarifier le droit, de simplifier les procédures, d'améliorer la sécurité juridique des autorisations et de garantir leurs délais d'instruction.
- Enfin la mise en oeuvre complète des dispositions budgétaires et comptables de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est effective depuis janvier 2006.

4- La méthode

Une instance d'évaluation de 28 membres a été constituée par décision du 9 février 2006⁷.

Cette instance était composée pour un quart de membres extérieurs au ministère (un membre représentant les services du médiateur de la République, deux membres représentant des ministères autres que le ministère chargé de l'équipement, un membre représentant les juridictions administratives, trois personnalités qualifiées), pour un quart de membres du Conseil général des ponts et chaussées et, pour moitié, de membres représentant les services centraux et déconcentrés du ministère.

L'instance s'est réunie à trois reprises⁸.

⁴ Cf. schéma joint à l'annexe 4

⁵ Ariège, Aube, Cher, Loir-et-Cher, Lot, Yvelines, Territoire de Belfort et Val d'Oise

⁶ Cf. décret n° 2006-1740 du 23 décembre 2006

⁷ Cette décision figure à l'annexe 5

⁸ Les comptes rendus de ces trois réunions sont joints respectivement aux annexes 6, 7 et 8

Le 9 mars 2006 elle a adopté le cahier des charges⁹ et validé la méthode de travail. Il a été décidé de procéder à une analyse d'une sélection de litiges et contentieux représentatifs de divers domaines d'action du ministère et d'identifier, sur ce fondement, les zones de fragilité de l'action des services.

La mise en place de quatre groupes de travail a également été décidée pour approfondir certains sujets en faisant notamment appel au partage d'expérience.

Le groupe n° 1 présidé par Mireille Segrétain-Maurel, inspectrice générale de l'équipement, a centré ses travaux sur "la prise en compte des préconisations intéressant la sécurité juridique formulées par divers rapports publics et d'inspection".

Le groupe n° 2 présidé par Jean-René Brunetière, ingénieur général des ponts et chaussées, s'est intéressé aux « principes d'une démarche "qualité" appliqués à la dimension juridique de l'action des services du ministère chargé de l'équipement ».

Le groupe n° 3 présidé par Yves Jegouzo, précédemment conseiller d'Etat en service extraordinaire et professeur des universités, s'est attaché à évaluer « le risque juridique dans les opérations complexes d'élaboration et de mise en oeuvre de plans, projets et programmes de grande envergure ».

Le groupe n° 4 présidé par Daniel Chabanol, conseiller d'Etat, président de la Cour administrative d'appel de Lyon et membre associé de la 2ème section du Conseil général des ponts et chaussées, a réfléchi aux « enjeux de cohésion sociale d'un bon exercice de la fonction juridique dans les services du ministère chargé de l'équipement ».

Les membres de l'instance se sont inscrits librement dans ces groupes qui ont été ouverts, pour certains d'entre eux, à d'autres experts et ont tenu chacun une ou plusieurs réunions.

Le 20 novembre 2006, l'instance d'évaluation a pris connaissance des rapports des quatre groupes de travail¹⁰, de l'enquête menée auprès des services du ministère chargé de l'équipement (administration centrale et quelques services déconcentrés¹¹) sur les litiges et contentieux et les zones de fragilité juridique¹²

Le 21 décembre 2006, elle a débattu de la structure et du contenu du rapport final sur la base d'un avant-projet de plan détaillé.

⁹ Dont il a été retenu qu'il couvrirait l'évaluation de « la qualité juridique de l'action du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer »

¹⁰ Ils sont joints aux annexes 9, 10, 11 et 12

¹¹ Directions départementales de l'équipement (DDE) du Cher, de l'Isère, du Morbihan, du Nord, du Var, des Vosges et des Hauts-de-Seine ainsi que la direction régionale des affaires maritimes (DRAM) du Havre.

¹² La synthèse des résultats de l'enquête, les monographies des directions générales et directions d'administration centrale et les contributions des services déconcentrés sollicités figurent à l'annexe 16

I – LE TRAITEMENT DES AFFAIRES LITIGIEUSES ET CONTENTIEUSES AU SEIN DU MINISTÈRE CHARGÉ DE L'ÉQUIPEMENT

Plusieurs rapports, enquêtes et études émanant de différentes instances ont abordé, sous divers aspects, au cours des années précédentes, la problématique du traitement des questions juridiques et contentieuses au sein du ministère chargé de l'équipement. L'instance s'est efforcée d'en faire le bilan.

11- Rappels des rapports, enquêtes et études précédentes

111- Au cours des vingt dernières années, pas moins d'une quinzaine de rapports, enquêtes, et études ont été consacrés à ce thème¹³. Des rapports d'inspection territoriale l'ont également abordé. Par ailleurs, le groupe de travail présidé par Claude Robert, président de la 2ème section « affaires juridiques et sociales » du Conseil général des ponts et chaussées, avait préconisé en novembre 1998 la création d'un pôle juridique, chargé d'animer et de coordonner la fonction juridique et contentieuse dans ses aspects préventifs et curatifs en créant un lien permanent avec les services déconcentrés.

La plupart de ces travaux ont mis en évidence l'évolution de l'environnement juridique résultant, d'une part, des actions de décentralisation et de déconcentration, et d'autre part, d'un ensemble d'autres facteurs, parmi lesquels la propension généralisée de la société au contentieux, la montée en puissance du droit avec l'apparition de « droits nouveaux » et, pour ce qui concerne le ministère, en raison de ses activités, une exposition forte aux risques en général et au risque juridique en particulier.

Ils observent que la réactivité des services du ministère tant au niveau de l'administration centrale que des services déconcentrés n'est pas toujours à la hauteur des enjeux auxquels ils sont confrontés et préconisent pour y remédier une large panoplie de mesures.

Le groupe de travail n° 1 présidé par Mireille Segrétain-Maurel a fait les constats suivants.

Parmi les préconisations récurrentes figurent pour l'administration centrale la mise en place d'une filière juridique, la mise en oeuvre d'une politique destinée à encadrer les pratiques des services, le renforcement des actions de formation, l'information des services déconcentrés sur leurs responsabilités dans leurs différents domaines d'intervention, le suivi global des actions contentieuses en cours et de l'exécution des décisions de justice et l'animation centralisée du réseau des juristes¹⁴ des services déconcentrés.

Pour les services déconcentrés, les recommandations portent sur le regroupement de l'activité juridique et contentieuse au sein d'une cellule unique, l'implication plus importante de la hiérarchie, le développement de la fonction de conseil en amont, notamment dans le domaine de l'ingénierie publique et un meilleur suivi de l'activité contentieuse avec mise en oeuvre d'outils appropriés.

¹³ La liste de ces rapports et la synthèse qui s'y rapporte figurent à l'annexe 13

¹⁴ Par commodité le terme de juriste est employé dans le rapport pour désigner les chargés de fonctions juridiques et contentieuses

En cette période de réforme et de restructuration du ministère, deux productions récentes ont particulièrement retenu l'attention du groupe de travail, le rapport de 2005 du Conseil général des ponts et chaussées « La fonction juridique dans la nouvelle organisation déconcentrée de l'Équipement » et le référé d'octobre 2004 de la Cour des Comptes sur la gestion des contentieux, des frais judiciaires et des réparations civiles au ministère de l'équipement pour les exercices 1999 à 2002.

Le rapport du Conseil général des ponts et chaussées propose un schéma d'organisation territoriale de la fonction juridique permettant, dans la perspective des transformations du ministère liées à la décentralisation et à la réorganisation des services, tout à la fois la généralisation d'une démarche de prévention et un traitement efficace des litiges. Il préconise, en conséquence, le maintien d'une compétence juridique de proximité dans chaque service, le renforcement de l'échelon régional auquel, en plus des activités liées à la route, seraient transférées des attributions nouvelles et un mode de fonctionnement en réseau assurant un appui d'intensité variable selon les besoins du niveau régional et de l'administration centrale. Il souligne que ces propositions n'ont de véritable signification que si elles s'inscrivent dans la poursuite d'une politique soutenue de renforcement de la fonction juridique au sein du ministère.

Le référé de la Cour des Comptes constate l'absence d'outil de suivi global de l'ensemble des litiges dans lesquels le ministère est engagé avec les conséquences que cela entraîne: difficultés à prévoir le coût budgétaire global du contentieux, découverte tardive par l'administration centrale d'affaires contentieuses importantes, absence de stratégie contentieuse dans les domaines communs aux directions d'administration centrale, pratiques hétérogènes de gestion des litiges, absence d'analyse systématique et a posteriori des contentieux dénoués. Il suggère en conséquence la création au sein du ministère d'un pôle juridique apte à assumer les différents aspects de la fonction contentieuse.

112- Certaines de ces préconisations ont été mises en oeuvre

Des cellules juridiques uniques ont été constituées dans la majorité des directions départementales de l'équipement. En 1999, une sous-direction des affaires juridiques chargée notamment d'animer et de coordonner la fonction juridique du ministère et d'y assurer le renforcement de la sécurité juridique a été instituée au sein de l'ancienne direction des affaires financières et de l'administration générale.

Plus récemment, la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques a été créée en 2005 au sein de la direction générale du personnel et de l'administration. Globalement, elle est garante de la qualité réglementaire, de la régularité et de la pertinence des textes. Elle est la correspondante du secrétariat général du gouvernement pour tous les projets de loi et de décrets réglementaires ainsi que du secrétariat général aux affaires européennes pour la transposition des directives européennes. Elle assure la conduite des groupes de travail réunissant l'ensemble des directions sur les projets de textes présentés par d'autres ministères (par exemple la directive relative à la responsabilité environnementale) afin que le ministère exprime une position unique en réunion interministérielle. Elle est la correspondante pour les contentieux liés aux décrets. Sa saisine n'est pas obligatoire pour les arrêtés et les circulaires. Néanmoins, elle a été saisie des circulaires liées à la décentralisation.

Elle coordonne l'action des services en matière de contentieux et leur apporte son appui en matière juridique.

Elle promeut la qualité, la sécurité et la régularité de la commande publique.

Depuis 2005, la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques a pu constater que le risque juridique et l'instabilité du droit constituaient pour les directeurs généraux et directeurs d'administration centrale une préoccupation réelle et qu'ils coopéraient volontiers avec elle.

Parallèlement, sous l'impulsion de la direction générale du personnel et de l'administration, plusieurs actions, reprises ci-après, ont été engagées pour renforcer la qualité juridique de l'action du ministère.

12 Actions en cours de mise en oeuvre

121- Un outil global de suivi des contentieux: le système d'information juridique (SIJ)

La direction générale du personnel et de l'administration/direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques met actuellement en oeuvre un outil de nature à pallier le manque de visibilité des activités contentieuses et de leurs enjeux financiers.

Le SIJ¹⁵ a pour objectifs de doter les services centraux et déconcentrés d'un outil de gestion partagé des dossiers contentieux, de règlement amiable des litiges et de traitement des affaires courantes. Cet outil permet d'assurer une restitution statistique et financière et donc de mieux appréhender les risques juridiques, d'éviter les doubles saisines entre administrations centrales en cas de recours contre les décisions de première instance. Dès notification du marché au titulaire, le projet a été officiellement lancé le 21 novembre 2006 et devrait se dérouler tout au long du premier semestre 2007, avec installation d'un prototype dans certains services candidats dès le début du second trimestre.

Ainsi, le SIJ devrait être opérationnel d'ici la fin 2007 pour une première phase de déploiement dans les services, sur la base des cent premières licences d'utilisation déjà acquises.

Cet outil répond, de fait, à l'impératif de la LOLF qui veut que chaque directeur de programme rende compte de ses coûts de fonctionnement y compris la charge indemnitaire des litiges, dommages et accidents qui le concernent.

Ce sera, précise la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques, un outil national, partagé et décloisonné, c'est-à-dire accessible à l'ensemble des services juridiques quels que soient leur place dans les organigrammes et les métiers auprès desquels ils se trouvent.

La mise en place de ce nouveau dispositif comble ainsi une lacune signalée à plusieurs reprises, celle de l'absence au sein du ministère d'un outil de suivi permettant de connaître l'état d'ensemble des litiges dans lesquels ce dernier est engagé et par là même de piloter la fonction contentieuse pour pallier certains facteurs de risque juridique comme ceux relevés lors de l'enquête en administration centrale (découverte tardive d'affaires contentieuses importantes, pratiques hétérogènes dans la gestion des litiges, difficultés à prévoir le coût budgétaire global du contentieux...).

¹⁵ Une fiche présentant les objectifs et les enjeux du système d'information juridique (SIJ) est jointe à l'annexe 14

Il s'est avéré lors de l'enquête menée auprès d'elles que les directions générales et directions d'administration centrale attendent beaucoup de ce nouvel outil.

122- Une démarche de mutualisation des fonctions supports des services déconcentrés à laquelle la fonction juridique se trouve rattachée

Une circulaire de la direction générale du personnel et de l'administration du 25 juillet 2005 a invité les directeurs régionaux de l'équipement à conduire en collaboration avec les chefs de service en région, une démarche de mutualisation des fonctions « support » des services déconcentrés. La circulaire du 8 mars 2006 en a rappelé les directives en la complétant par quelques orientations susceptibles d'aider les services dans leurs travaux.

S'agissant des affaires juridiques, cette démarche doit prendre en compte « *la volonté exprimée au niveau national, notamment au travers de la réorganisation de l'administration centrale, de conforter la qualité et la sécurité des actes du ministère; elle doit nécessairement être menée à partir d'une vision globale et non plus exclusivement contentieuse, le droit participant à la stratégie du service (aide au pilotage et à la décision, conseil, veille juridique, contentieux...)* ».

Des orientations plus précises figurent dans une annexe qui reprend dans ses grandes lignes les préconisations du rapport précité du Conseil général des ponts et chaussées de 2005 et fait les recommandations suivantes :

- prise en compte de la fonction juridique dans la réflexion sur la mutualisation;
- réflexion à partir d'une vision globale et non plus exclusivement contentieuse;
- considération d'une masse critique au niveau des directions départementales de l'équipement (DDE) et mutualisation au niveau de la direction régionale de l'équipement (DRE) de dossiers juridiques qui ne nécessitent pas une proximité particulière avec les agents chargés de l'activité opérationnelle;
- regroupement de la veille juridique;
- prise en considération des compétences respectives des DRE et des directions interdépartementales des routes (DIR) dont les volets juridiques complémentaires pourraient donner lieu à une mutualisation des ressources humaines juridiques.

L'approche de la fonction juridique suppose, en effet, de concilier le besoin de proximité entre le juriste et le décideur opérationnel, notamment pour le volet conseil, les autres aspects de la fonction pouvant se voir mutualiser.

De ce fait, la fonction juridique ne se traduira pas dans une organisation uniforme et bénéficiera d'une prise en compte des données locales.

La mutualisation ainsi conçue se mettra en place progressivement d'ici au 1er janvier 2009, à un rythme variable d'une région à l'autre.

123- Une meilleure identification de la fonction juridique

La direction générale du personnel et de l'administration a décidé d'ouvrir un chantier ayant pour but d'explicitier les métiers de l'administration générale pour les années à venir, de définir les compétences individuelles attendues et d'intégrer les nouvelles organisations dans la structuration

des compétences. Ce chantier est conduit par le service des effectifs et du budget.

Il s'agit, pour la direction générale du personnel et de l'administration, de compléter la réflexion sur les métiers relevant de son domaine de compétence et de construire les dispositifs de qualification en découlant, en s'appuyant sur le répertoire des métiers établi par la direction générale de l'administration et de la fonction publique en 2005.

La fonction juridique fait partie des métiers étudiés. La direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques a constitué un groupe de travail pour produire les fiches métiers de juristes d'ici le printemps 2007.

13- Données d'ensemble sur les litiges et contentieux

131- L'organisation et la gestion des contentieux¹⁶

En première instance¹⁷ les services déconcentrés sont compétents. Toutefois, pour les affaires « rares et de haute technicité », les recours de plein contentieux susceptibles d'engager gravement la responsabilité de l'Etat et les contentieux relatifs à l'aviation civile¹⁸, ils peuvent bénéficier de l'appui des services centraux et, en tant que de besoin, du Conseil général des ponts et chaussées.

En appel et en cassation les services centraux sont toujours compétents.

L'enquête menée au printemps-été 2006 en administration centrale recense pas moins de vingt deux bureaux en charge du traitement des affaires contentieuses. La direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques traite les recours contre les décrets, a vocation à traiter les contentieux dits « mutualisables », conseille et apporte son appui aux services déconcentrés qui le demandent. Les directions techniques affirment être attachées à la pleine maîtrise des affaires contentieuses qui les concernent en raison notamment de la spécificité et de la technicité de leur domaine juridique.

Ceci étant, on constate, au sein des directions sectorielles, une tendance générale à regrouper, voire à individualiser, la fonction contentieuse. Seule, la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux a pris le parti inverse au moment de la réorganisation de l'administration centrale en 2005, arguant de la diversité des domaines traités et de l'idée que l'action juridique est meilleure quand le bureau chargé d'élaborer la réglementation est également chargé de traiter les contentieux. Elle compte ainsi sept bureaux contentieux et n'a pas compensé cette situation par l'institution d'un pôle d'appui juridique.

Au terme de la même enquête, les vingt deux bureaux cités plus haut regrouperaient un peu plus d'une centaine d'emplois (en équivalent temps plein) à dominante juridique dont les titulaires ont pour la plupart reçu une formation universitaire. Près d'une cinquantaine seraient occupés par des agents spécialisés dans le traitement des dossiers contentieux.

¹⁶ La répartition des contentieux par direction d'administration centrale figure à l'annexe 15

¹⁷ Cf. le décret n° 87-782 du 23 septembre 1987 relatif au contentieux administratif de l'Etat en première instance et la circulaire n° 88-47 du 9 mai 1988 en précisant les modalités pour le ministère.

¹⁸ L'arrêté interministériel du 3 mars 2005 portant organisation et attributions de l'administration centrale de la direction générale de l'aviation civile dispose en son article 7 qu'en matière d'expertise juridique, le secrétariat général traite les opérations de contentieux.

En rapprochant ces données de celles fournies¹⁹, en 2004, par le rapport de l'enquête menée dans les directions départementales de l'équipement en 2003 par le collège des affaires juridiques et contentieuses du Conseil général des ponts et chaussées, le ministère compterait environ 750 emplois²⁰ à dominante juridique.

Ces chiffres ne sont qu'une première approximation. En effet, si la notion retenue d'emploi à dominante juridique traduit d'assez près l'imbrication effective de tâches de nature différente le plus souvent exercées par les agents, ses contours peuvent apparaître comme incertains et en rendre quelquefois le recensement malaisé. En outre, les données rassemblées ne sauraient, en l'état, être considérées comme exhaustives et homogènes en raison notamment de la diversité des organisations et de la répartition des tâches dans les services.

Dans ces conditions, il faut se garder de toutes interprétations hâtives auxquelles ces données pourraient donner lieu, en particulier pour ce qui serait de leur adéquation aux besoins des services qui doivent, comme dans l'ensemble des ministères, répondre à des sollicitations plus nombreuses en raison notamment de la complexité toujours croissante du droit, comme le souligne le Conseil d'Etat dans son rapport public 2006.

132- Le nombre d'affaires litigieuses et contentieuses traitées par les services du ministère

L'enquête menée au printemps-été 2006 a mis en évidence les difficultés de la plupart des directions générales et directions d'administration centrale à avoir une connaissance globale des contentieux relevant de leurs secteurs d'activité. A l'origine de cette situation se trouvent, outre les raisons indiquées plus haut comme l'organisation de la fonction contentieuse et le suivi insuffisant des affaires, l'absence de remontées d'informations des services déconcentrés et les problèmes d'orientation et de réception des courriers émanant des greffes des juridictions administratives.

Compte tenu du caractère très parcellaire des données chiffrées obtenues pour les années 2003, 2004 et 2005, il n'a pas paru utile de les reprendre ici. Elles figurent dans la synthèse de l'enquête jointe à l'annexe 16.

Le système d'information juridique (SIJ) en cours de mise en oeuvre, devrait, à partir de 2008, rendre accessibles immédiatement le nombre d'affaires contentieuses, leur type et leur coût.

133- Le coût des contentieux

Le coût budgétaire et comptable des litiges et contentieux dans lesquels le ministère est partie n'est qu'un critère parmi d'autres permettant de juger de la qualité juridique, d'autant que l'existence d'un contentieux important n'est pas obligatoirement l'indice d'une mauvaise qualité juridique mais souvent l'indice d'une plus forte sensibilité sociale aux actions de l'administration.

¹⁹ Qui sont corroborées, pour son domaine propre, par l'audit « modernisation » mené par l'inspection générale de l'administration et le contrôle général, économique et financier sur l'organisation du contrôle de légalité.

²⁰ Sur un effectif de 63 000 équivalents temps plein après transfert des routes nationales d'intérêt local aux conseils généraux.

1331- Éléments d'ensemble

Jusqu'à la mise en oeuvre effective à compter de l'exercice budgétaire 2006 des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, la mesure globale du coût budgétaire des contentieux n'était pas un exercice aisé. Ceci était dû au partage entre les chapitres limitatifs sur lesquels s'imputaient les dépenses concernant les litiges de nature contractuelle²¹ et le chapitre évaluatif « 37-72 - frais de justice et réparations civiles » qui supportait les conséquences de la responsabilité de l'Etat quand celle-ci n'était pas liée à une dépense de l'Etat.

Dans ces conditions, on ne peut donner qu'un aperçu du coût des contentieux pour la période triennale sur laquelle a porté l'enquête sur les contentieux.

Les dépenses constatées sur le chapitre 37-72 de la section budgétaire « services communs » (hors tourisme, mer et aviation civile) au titre de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat se sont établies comme suit (en euros):

<i>Article de prévision</i>	<i>Paragraphe d'exécution</i>	<i>2002 pour mémoire</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Article 10	10 honoraires d'avocats	834.100	1.583.002	825.131	1.005.427
Mise en jeu de la responsabilité de l'Etat	20 frais de justice	7.726.435	9.773.113	5.607.818	21.381.092
	30 réparations amiables	13.971.759	3.598.445	5.219.569	3.645.360
	Total	22.532.294	14.954.560	11.652.518	26.031.879

La variation des montants d'un exercice à l'autre sur cette courte période est peu significative. Le chapitre 37-72 avait en effet vocation à payer des dépenses difficiles à prévoir, résultant assez fréquemment du dénouement de contentieux exceptionnels et pécuniairement très lourds.

Par ailleurs, la mise en oeuvre effective et complète de la LOLF à compter du 1er janvier 2006, a vraisemblablement conduit les services à hâter l'instruction de celles des affaires qui s'y prêtaient, pour qu'elles soient tranchées en 2005.

La conjugaison de ces deux causes peut expliquer l'écart important constaté entre 2004 et 2005.

A titre indicatif, pour 2006, première année de la mise en oeuvre complète de la LOLF, le coût global des contentieux tel qu'il résulte de la synthèse des écritures comptables des services gestionnaires pour l'ensemble des programmes est de 20,6 millions d'euros (hors contentieux communautaire et budget annexe de l'aviation civile).

Les données communiquées par la direction générale de l'aviation civile (budget annexe) pour les années 2003, 2004, 2005, s'établissent comme suit en million d'euros:

²¹ A l'exception de l'ATESAT (assistance technique fournie par l'Etat aux communes et à leurs groupements au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire).

		2003	2004	2005
Recensement des affaires où l'Etat a été condamné	nombre	7	2	9
	coût	12,2	0,31	4,5
Conseils extérieurs, contentieux administratifs seulement		0,3	0,26	0,15
total		12,5	0,57	4,65

Ces données, à l'échelle d'un secteur bien délimité, montrent les écarts importants au niveau des coûts, qui peuvent exister d'une année à l'autre.

Ainsi, au cas présent, le coût total des contentieux pour l'année 2003 est élevé en raison d'une seule affaire qui a coûté 9,3 millions d'euros.

En 2005, quatre affaires relatives à des accidents aériens ont représenté la majeure partie des dépenses.

Pour 2006, les coûts des contentieux sont inscrits, d'une part, au budget général de l'aviation civile et repris à ce titre dans la synthèse des écritures comptables des programmes évoquée plus haut, d'autre part, au budget annexe de l'aviation civile²².

Pour 2006, le coût pour ce budget annexe a été de 5,1 millions d'euros.

A ce stade, l'instance a considéré qu'il convenait de relativiser le montant du coût comme facteur d'appréciation de la qualité ou, a contrario, de la non qualité juridique faute d'éléments plus probants qui nécessiteraient des investigations appropriées au niveau des processus contentieux, et cela, d'autant plus que les litiges, pour une part non négligeable d'entre eux, naissent au sein du ministère de l'imbrication de défaillances techniques et d'erreurs juridiques.

1332- L'impact de la LOLF

L'instance a débattu des avantages et des rigidités que pouvait présenter la mise en oeuvre des dispositions de la LOLF.

A la rubrique des avantages ont été mis essentiellement en avant la responsabilisation accrue des gestionnaires des contentieux et son corollaire, la rigueur qu'elle implique.

Les droits et obligations de l'Etat sont désormais enregistrés en comptabilité générale (article 30 de la LOLF) dès leur naissance (fait générateur), sans attendre leur encaissement ou leur décaissement, dès lors qu'ils peuvent être évalués de manière fiable, au titre de l'exercice auquel ils se rattachent. On passe ainsi d'une comptabilité de caisse à une comptabilité de droits constatés ou d'exercice.

A ce titre les services gestionnaires ont à établir une provision pour risques au 31 décembre de l'année « n » si trois conditions sont remplies :

- l'existence d'une obligation de l'Etat vis-à-vis de tiers (soit juridique, contractuelle, légale ou

²² Y sont imputées les indemnisations des victimes ou des ayant droit d'accidents aériens et celles du préjudice matériel pour les compagnies aériennes lorsqu'il y a faute du contrôle aérien.

- réglementaire, soit reconnue par l'Etat),
- une sortie de ressources probable ou certaine pour éteindre l'obligation de l'Etat sans contrepartie attendue pour ce dernier,
 - enfin la possibilité d'estimer le montant de l'obligation de façon fiable (c'est-à-dire lorsqu'il y a plus de 50% de risque de condamnation selon l'estimation du service).

Les provisions pour risques sont établies selon les critères énoncés ci-dessus et répertorient les litiges ou les contentieux nés dans l'année mais dont l'échéance n'est pas connue. Elles permettront aux services d'avoir désormais d'année en année, une vue plus cohérente et fiable à moyen et long terme des risques contentieux encourus sachant, bien entendu, que seule une partie des provisions sera levée chaque année en fonction des contentieux tranchés et, souvent, pour des montants inférieurs aux estimations initiales des services établies à partir des prétentions des requérants (montant de la requête).

Ainsi, pour 2006, les provisions pour risques ont été évaluées, non compris le budget annexe de l'aviation civile, globalement à 133,4 millions d'euros pour une utilisation de 20,6 millions d'euros pour l'exercice 2006.

Ce dispositif devrait permettre de donner davantage de visibilité notamment aux services centraux et, par là même, de les responsabiliser. Il devrait également après une ou deux années de pratique, leur fournir à partir de l'évolution comparative des provisions et de leurs consommations, des indications sur la maîtrise ou non de leurs actions juridiques et des conséquences qui en résultent.

Pour ce qui est des services déconcentrés, la LOLF constitue une avancée dans la mesure où elle les responsabilise dans le suivi de leur contentieux : les crédits contentieux étant fongibles avec les crédits d'entretien et d'investissement, les uns comme les autres peuvent être mobilisés pour le règlement des contentieux.

Un membre de l'instance, Philippe Grand, chef du service de l'aménagement et de l'urbanisme à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, a souligné que la LOLF rend par ailleurs nécessaire la clarification des responsabilités en matière juridique notamment dans le domaine de l'urbanisme et plus particulièrement des autorisations d'urbanisme, souvent lieu de synthèse de législations différentes relevant de la responsabilité d'autres départements ministériels ainsi que dans le domaine des risques, l'établissement des plans de prévention des risques relevant du ministère de l'écologie et du développement durable alors qu'ils sont souvent réalisés par les directions départementales de l'équipement (DDE), la plupart du temps sur la base d'informations provenant des services dudit ministère.

Pour ce qui est des rigidités de la LOLF, la principale évoquée est celle du cloisonnement des programmes. Il peut constituer un frein à la mutualisation entre certains programmes du ministère et même entre plusieurs ministères et laisser ainsi certains contentieux « orphelins », ce qui risque d'allonger les délais pour les justiciables comme en témoigne l'exemple suivant : un dommage de travaux publics a pour origine une erreur manifeste commise par les services de police ou de gendarmerie ayant forcé un conducteur à pénétrer sur un accotement qui s'est écroulé entraînant la destruction d'une grue à tours. Compte tenu de la qualification de dommage de travaux publics, les services de police refusent de payer le remplacement de la grue (cinq millions d'euros), estimant qu'il incombe à la direction générale des routes.

II- LES SITUATIONS ET PROCESSUS D'INSÉCURITÉ JURIDIQUE

Le présent chapitre ne peut être abordé sans avoir pour toile de fond les réflexions d'ensemble échangées au sein de l'instance sur les caractéristiques actuelles de la production normative de l'Etat dont chacun s'est accordé à dire qu'elle était complexe, foisonnante, évolutive, voire instable et par la même source d'insécurité.

Les causes et les effets de cette situation ont d'ailleurs été longuement explicités dans le rapport public de 2006 du Conseil d'Etat dont les considérations générales ont porté sur « la sécurité juridique et la complexité du droit ».

Pour ce qui est de la complexité, du foisonnement et de l'instabilité de la norme juridique, le Conseil d'Etat en répertorie comme causes d'une part, la multiplication des sources externes du droit (droit communautaire, développement des conventions internationales unilatérales ou bilatérales) et internes (décentralisation, création d'autorités administratives indépendantes) du droit et en même temps l'apparition de droits nouveaux (droit de la concurrence, droit de l'environnement) et d'autre part, ce qu'il appelle « l'intempérance normative » due à l'impératif de communication médiatique et à la pression de l'opinion et des milieux professionnels. Quant aux effets produits sur l'ensemble des acteurs de la société, le Conseil d'Etat met notamment en avant le désarroi des citoyens devant un droit peu lisible, peu accessible et instable et l'insécurité des opérateurs économiques.

Les situations et processus d'insécurité juridique relevés au cours des travaux qui viennent d'être menés sous l'égide de l'instance d'évaluation, confirment que le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer est, comme les autres administrations, confronté à ces caractéristiques contemporaines de la production normative.

Pour autant, les constats relevés au cours de l'enquête précitée de l'été 2006, de même que les observations formulées au sein des groupes de travail, montrent qu'au delà des imperfections juridiques générées par la règle de droit elle-même, des difficultés naissent au sein du ministère d'une prise en compte insuffisante de la fonction juridique par ses différents acteurs.

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

Sont rappelées sous cet item les principales difficultés mises en évidence dans les rapports des groupes de travail présidés par le professeur Yves Jegouzo et par le président de la Cour administrative d'appel de Lyon, Daniel Chabanol, conseiller d'Etat, et débattues lors des séances des 20 novembre et 21 décembre 2006. Sont également rappelées celles exposées devant l'instance le 9 mars 2006 par François Duval, conseiller du directeur général des routes pour les affaires juridiques, Philippe Grand, chef du service de l'aménagement et de l'urbanisme à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Jean-Claude Paravy, sous-directeur du contrôle de gestion, du pilotage, de la performance et du budget à la direction générale de la mer et des transports, et Jean-François Grassineau, secrétaire général de la direction générale de l'aviation civile.

Ainsi les textes réglementaires et les normes que le ministère chargé de l'équipement élabore

directement comme ceux à l'élaboration desquels il est associé enserrent le droit de propriété, déterminent les aides au logement et les conditions d'accès au parc social, régissent les comportements en matière de sécurité routière, encadrent les autorités organisatrices en matière d'offre de transports collectifs, définissent en un mouvement ininterrompu les limites du risque acceptable par la société en matière de risques naturels ou de développement durable.

211- Les principales difficultés

2111- Des textes en permanente évolution, de plus en plus complexes et de plus en plus minutieux dans l'expression de leurs exigences

La complexité croissante des textes est largement inhérente à la matière traitée et à ses évolutions récentes. On passe de traditions « colbertistes » à une ouverture à la concurrence des services rendus, le volet régalien se recentre sur des thèmes (sécurité, sûreté) où l'attente du citoyen s'accroît, et la marge de manœuvre traditionnelle de l'administration d'Etat se trouve modifiée dans le contexte de décentralisation et de développement du droit communautaire et international.

La transposition en droit français des directives européennes n'est pas toujours faite en prenant en compte les modifications des procédures qu'elles impliquent et leur coût. Elle suppose souvent la réalisation d'études préalables, d'audits et de diagnostics d'un coût élevé. Si aucun budget ne prévoit les crédits suffisants pour la réalisation de ces études, le risque est grand de vicier les procédures du fait de l'insuffisance de ces évaluations et donc d'accroître le risque contentieux.

Ce constat général maintes fois formulé se vérifie avec une acuité particulière dans le champ d'intervention du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. De même, la transposition mal conçue des directives européennes sur l'environnement peut-elle bloquer une opération d'investissement avec des conséquences financières considérables. Tel a été le cas de la transposition de la directive relative à la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages. Bien que ce texte ait prévu la possibilité de dérogations pour des motifs impérieux d'intérêt général, la transposition n'a pas repris cette possibilité compromettant ainsi, pour des raisons de droit interne, la réalisation de l'autoroute A28 entre Le Mans et Tours qui a été bloquée tant que la protection d'une espèce, le scarabée « pique-prune ²³», n'était pas prise en compte dans le projet.

Ce constat peut par ailleurs être généralisé à l'élaboration des textes juridiques en France : les études d'impact qui doivent précéder les projets de textes sont devenues facultatives²⁴ et les imperfections du travail interministériel ou interservices en amont des projets de textes juridiques aboutissent parfois à l'élaboration de textes complexes.

A titre d'illustration, la loi « littoral » du 3 janvier 1986 contient des concepts qui nécessitent des clarifications à l'occasion de leur application à des situations concrètes.

En matière d'urbanisme, le caractère conjoint d'un certain nombre de décisions entre l'Etat et les collectivités locales (accords du préfet nécessités dans certaines hypothèses par la loi « littoral »,

²³ *Osmoderma eremita*

²⁴ Afin que celles qui sont indispensables puissent être faites sérieusement. La création du service de la qualité du droit au secrétariat général du gouvernement et l'élaboration d'un programme semestriel d'études d'impact commencent à combler ce vide.

permis de construire délivrés au nom de l'Etat) est source de difficultés, les services de l'Etat se surexposant en utilisant trop largement les pouvoirs qui leur sont reconnus. Même si le risque juridique est identifié, l'arbitrage rendu est souvent le fruit d'une négociation n'accordant pas toujours la première place à la sécurité juridique.

L'évolution de la réglementation dans certains domaines est extrêmement rapide et sa mise en oeuvre se heurte à des difficultés génératrices d'insécurité juridique. En effet, cette évolution peut aboutir à une accumulation de textes parfois contradictoires, risque accru par le fait que l'importance et le rythme des réformes conduisent à multiplier les hypothèses où l'entrée en vigueur des textes est différée dans le temps, les régimes transitoires, etc. ce qui rend les codes illisibles. De même, les lois²⁵ ne sont pas toujours suivies des textes d'application nécessaires ce qui expose les services à des erreurs d'interprétation et donc à des risques juridiques importants qui peuvent avoir de lourdes conséquences financières. Enfin, les nouvelles rédactions de certains textes²⁶ laissent subsister des règles floues parfois non articulées avec les prescriptions européennes qui peuvent donner lieu à des interprétations divergentes selon les tribunaux.

Par ailleurs, le rôle des administrations de tutelle des établissements et entreprises publiques est peu abordé par les textes. Or, ces organismes sont eux mêmes producteurs de règles juridiques dont la solidité mériterait parfois d'être vérifiée. La qualité juridique d'ensemble de leur activité doit être un des objectifs de leur gouvernance.

2112- Des textes dont l'application peut se révéler difficile

La multiplication des exigences émises par la société et relayées par des règles de plus en plus nombreuses conduit à une augmentation des conflits de normes, à des divergences entre normes de sécurité, normes d'urbanisme, normes environnementales, normes de prévention des risques, normes d'habitat (par exemple en matière d'accessibilité), etc.

Certaines obligations imposées par la loi à l'Etat sont très difficiles à mettre en oeuvre. Par exemple, le contrôle hiérarchique qu'au terme de la législation en vigueur, l'Etat doit exercer sur certains actes des collectivités locales, tels que la liquidation des taxes d'urbanisme ou les arrêtés interruptifs de travaux. Or, sa responsabilité est engagée par l'irrégularité de ces actes.

Les opérations complexes et la mise en oeuvre de plans, projets et programmes de grande envergure illustrent bien les difficultés d'application des textes en vigueur et les risques juridiques encourus.

Ces difficultés tiennent pour une large part au formalisme des procédures à respecter. Celles-ci ne tiennent pas suffisamment compte actuellement de la dimension « temps » et ne permettent donc pas de faire évoluer les projets. L'organisation de la participation du public à l'élaboration des projets par exemple n'est pas satisfaisante; elle intervient souvent trop tardivement, une fois que le projet est quasiment terminé. Cela pose de réels problèmes juridiques, notamment au regard du droit international, ou politiques et conduit parfois les services à donner, au nom du respect du droit, des conseils peu satisfaisants.

²⁵L'absence de textes d'application définissant le régime et les modalités de l'autorisation exigée par l'art. L.432-3 du code de l'environnement issu de la loi sur la pêche de 1984 a pu laisser croire que l'autorisation n'était pas exigible ce qui a généré une pratique administrative qui a entraîné la mise en examen d'un agent d'une DDE qui avait fait engager des travaux sans cette autorisation.

²⁶ Code des marchés publics

Quant aux risques encourus, un membre du groupe de travail sur le risque juridique dans l'élaboration et la mise en oeuvre de plans, programmes et projets de grande envergure, M^e Jean-Paul Gilli, professeur émérite à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, développe dans une note²⁷ le risque d'annulation, l'explicite et l'illustre d'exemples vécus. Il rappelle que, outre l'annulation d'un acte pour une illégalité quelconque l'affectant directement, un acte en lui-même légal peut être annulé par le jeu de l'exception d'illégalité d'un acte antérieur sur lequel il est fondé. S'agissant de l'illégalité d'un acte réglementaire, l'exception d'illégalité peut être soulevée contre tout acte pris en application, ou pour l'application, du règlement, dès lors que les dispositions réglementaires taxées d'illégalité ont bien servi de fondement à cet acte. S'agissant de l'illégalité d'un acte non réglementaire, théoriquement, il n'est plus possible de soulever l'exception d'illégalité d'une décision non-réglementaire, une fois qu'elle est devenue définitive, à l'appui de la contestation d'un acte dont elle est le fondement. Cette illégalité ne peut être invoquée qu'à l'appui d'une demande d'indemnité. Toutefois fait observer le groupe de travail, la rigueur de ce principe est tempérée par la théorie des opérations complexes : lorsqu'un acte est la condition nécessaire de l'édition d'un autre acte, son illégalité pourra être invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre ce dernier, même s'il n'est plus lui-même susceptible de recours. Cette théorie trouve de nombreuses applications dans les opérations d'aménagement.

Ces difficultés et ces risques sont accrus par la tendance des maîtres d'ouvrage à faire des montages de plus en plus complexes mixant droit public et droit privé.

En dehors des grands projets, le formalisme de certaines procédures est à l'origine de difficultés pour les services. La direction départementale de l'équipement du Morbihan donne plusieurs exemples: le difficile traitement des occupations illicites du domaine public maritime et de leurs sanctions, les contraventions de grande voirie, procédure trop longue pour ce type d'infraction, qui plus est à renouveler lorsque le premier jugement est obtenu alors que propriétaire du bateau occupant illégalement le domaine public maritime a mis celui-ci à un autre endroit sans autorisation. Elle donne également l'exemple des procédures d'expulsion des gens du voyage en stationnement illicite sur les dépendances du domaine public qui sont contrariées par leur capacité à se transporter en un autre lieu avant une décision de justice par ailleurs difficile à solliciter, faute de pouvoir généralement discerner l'identité des personnes à l'encontre desquelles mener les procédures.

212- Les conséquences de la complexité du droit pour la société

Elles ont été essentiellement mises en évidence par le groupe de travail n° 4 présidé par Daniel Chabanol et pour certains aspects par le groupe de travail n° 3 présidé par Yves Jegouzo.

2121- Des textes de plus en plus incompris par les citoyens

L'application de la réglementation est, le plus souvent, vécue par le citoyen comme limitant de manière arbitraire sa capacité d'agir (autorisations de construire), comme empilant, sans cohérence d'ensemble, une multiplicité de dispositifs contraignants (diagnostics obligatoires avant la vente d'un bien immobilier pour le plomb, l'amiante, les termites, les risques d'inondation, les performances énergétiques, les risques naturels etc....).

Or, la multiplication des contentieux ou le désaveu répété par le contrôle de légalité de

²⁷ Jointe à l'annexe 11

l'interprétation donnée à l'élu ou au citoyen par le service technique compétent, dûment consulté, contribuent à créer un sentiment d'insécurité, un manque de confiance vis-à-vis des services de l'Etat et renforce, à terme, un individualisme anarchique puisque la finalité des règles collectives n'est plus ni visible, ni comprise, en raison de leur multiplicité, de leur complexité et des divergences nombreuses qui affectent leur interprétation et leur application.

Le rapport du groupe de travail rappelle que le Médiateur de la République, Jean Paul DELEVOYE, dans un éditorial de septembre 2006 exprimait son inquiétude face à l'incompréhension croissante des règles de droit par les citoyens :

« Les dossiers soumis au Médiateur, j'ai souvent eu l'occasion de le faire remarquer ici même, reflètent un malaise certain de la société. Or, ce qui apparaît n'est plus seulement l'embarras, ou quelquefois l'irritation de citoyens désemparés face à la complexité de la machine administrative. Au sentiment de l'injustice- réelle ou supposée -se substitue souvent l'exigence que la loi et la règle soient mises au profit d'intérêts particuliers. On ne demande plus à bénéficier légitimement de ses droits mais qu'ils s'exercent à l'encontre d'un autre; on n'attend plus du Juge qu'il dise ce qui est licite mais qu'il soit l'instrument d'une vengeance privée ; on ne revendique plus l'égalité de traitement ou l'équité mais la défense d'intérêts sectoriels.

De nombreux contentieux en matière de permis de construire ont ainsi pour origine des conflits familiaux ou de voisinage, le blocage de projets d'infrastructure d'intérêt général par les recours d'associations de défense de l'environnement révèle parfois des conflits politiques locaux fort anciens, le refus de certains maires d'implanter sur leur commune 20% de logements sociaux s'explique par la puissance des groupes de pression constitués, depuis longtemps, au sein de la commune par certains de leurs électeurs ».

2122- Des réglementations dont le coût pour la société peut être important

L'ensemble des autorisations obtenues dans le cadre du dossier d'enquête publique d'une opération d'investissement routier qui met en jeu plusieurs procédures requérant une enquête publique (déclaration d'utilité publique, mise en conformité des documents d'urbanisme, déclassement, reclassement, enquête parcellaire, enquête au titre de la loi sur l'eau) peut être annulé pour défaut de procédure.

L'annulation de la procédure de passation d'un marché, par exemple, dans le cadre de la réalisation d'une opération routière, peut engendrer des coûts directs énormes de l'ordre de 80, 100 voire 200 millions d'euros sans compter les coûts indirects et le risque politique.

L'application de la loi « littoral » quant à elle, suscite, comme le rappelle la direction départementale de l'équipement du Morbihan, diverses interrogations sur les possibilités d'installation d'activités nombreuses et variées dans les communes qu'elle concerne : fermes maricoles, secteurs nouveaux de chantiers conchylicoles, locaux d'activités nautiques, bâtiments agricoles, zone d'activités industrielles, commerciales, artisanales ...

De même, la multiplication des réglementations et des normes peut avoir des conséquences pécuniaires importantes pour les propriétaires modestes.

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

Le rapport de 2004 du collège des affaires juridiques et contentieuses du Conseil général des ponts et chaussées sur l'organisation, les moyens et le fonctionnement des cellules juridiques des directions départementales de l'équipement conclut 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. 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.* ».

Ce constat demeure d'actualité et peut être étendu mutatis mutandis à l'administration centrale en dépit des progrès accomplis.

221- Une veille juridique imparfaite

Le ministère n'est pas parfaitement organisé pour assurer une veille juridique, à la fois globale et adaptée à chaque secteur d'activité, permettant à tout acteur de terrain d'avoir les outils nécessaires pour analyser telle ou telle action dans toutes ses composantes (y compris fiscales, droit des sociétés etc.) en fait de trier dans la masse d'informations et de dégager des compétences intégrant la problématique de chaque métier.

L'administration centrale ne répercute pas toujours instantanément aux services déconcentrés les évolutions jurisprudentielles dont elle a connaissance et qui concernent leur domaine d'activité habituel. Or, afin de minimiser les risques d'annulation, l'administration centrale devrait proposer aux services, quasiment en temps réel, une interprétation d'un jugement, voire leur recommander d'intégrer la nouvelle contrainte, sans attendre confirmation en appel.

222- La faible culture juridique des agents

Elle se manifeste par l'insuffisante prise en compte de la dimension juridique dans les processus de décision où les aspects techniques sont bien souvent privilégiés. Le juriste n'est souvent appelé qu'à la fin du processus comme en témoigne l'exemple des directives territoriales d'aménagement. Celles pour lesquelles des experts juristes ont été assez associés dès le départ sont de meilleure qualité juridique que celles pour lesquelles ils sont intervenus en fin de processus, pour limiter les dégâts.

Cette insuffisante culture juridique est parfois à l'origine de comportements à hauts risques, telle la passation, en toute bonne foi et en méconnaissance du risque pénal, d'un marché d'étude au lieu et place d'un marché de maîtrise d'oeuvre. Tel également, le refus d'exécuter une décision de justice ordonnant la délivrance d'un permis de construire au motif que le tribunal administratif s'est trompé sur le fond.

Telle encore, la tendance de certains services, compte tenu des difficultés d'interprétation de la loi ou d'une prise de conscience insuffisante des impacts de la décentralisation, à intervenir en dehors de leur champ d'action comme en matière d'application de la loi « littoral »: il arrive que des

directions départementales de l'équipement, pour conserver un contrôle sur les autorisations d'urbanisme, qualifient certains terrains comme étant proches du rivage alors que les critères dégagés par la jurisprudence ne sont pas réunis. Il en résulte des recours contentieux et des condamnations de l'Etat.

Elle peut également se traduire par l'application de règles dépassées par méconnaissance des évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles.

23- Situations et processus d'insécurité juridique générés par le traitement des contentieux au ministère

Dans un contexte où il n'existe pas encore d'organisation permettant un suivi global de l'ensemble des contentieux traités par le ministère, les systèmes de suivi mis en place par les services sont plus ou moins perfectionnés, plus ou moins bien renseignés et plus ou moins partagés, même au sein d'un même bureau.

Le système d'information juridique (SIJ) évoqué plus haut devrait permettre de remédier à cette situation.

231- L'aiguillage des courriers contentieux

L'instance a débattu de la question de la réception des courriers contentieux et des solutions permettant de porter remède aux insuffisances constatées.

L'orientation des courriers contentieux des greffes des juridictions administratives vers le service compétent du ministère, ou le cas échéant des ministères lorsqu'ils sont plusieurs à être concernés, continue de poser problème et d'augmenter les délais inutilement.

Outre ces retards, la date de renvoi des accusés de réception n'est pas forcément indiquée ce qui est préjudiciable au respect des délais impératifs.

232- La non exécution des décisions de justice

Comme le constate un récent rapport d'inspection de régularité effectué dans une direction départementale de l'équipement « *l'exécution des décisions de justice n'est pas considérée comme la partie noble du métier.... Le suivi des décisions de justice correspond visiblement à un métier spécifique qui n'est pas celui de l'encadrement, ni celui des instructeurs....* ».

Un membre de l'instance, Claude Allibert, chef du service juridique de la direction départementale de l'équipement des Bouches-du-Rhône, a fait part des difficultés rencontrées en pratique pour faire exécuter les décisions de justice depuis la mise en application de la LOLF, compte tenu notamment du fait que cette obligation n'est pas considérée comme prioritaire par le service opérationnel gestionnaire des crédits.

En outre, le service juridique de cette direction départementale, alors même que l'exercice de la fonction juridique a été partagé entre la direction interdépartementale des routes, le service maîtrise d'ouvrage de la direction régionale de l'équipement et la direction départementale de l'équipement, doit procéder aux opérations de transfert d'ordonnateur, d'imputabilité des dépenses et de demande

des crédits - de surcroît selon des procédures différentes- afférents au programme concerné (RRN, AUIP²⁸, SPPE²⁹, TTM³⁰...) pour les dossiers en cours de traitement. Ce service fait diligence pour que très rapidement, le service comptable soit en mesure de payer les sommes dues par l'Etat à ses créanciers. Si les crédits sont disponibles, le règlement peut être très rapide. Sinon, le service juridique peut être amené à procéder, parfois à de multiples reprises, à un nouveau calcul des intérêts dus.

Il convient de noter que deux obstacles non juridiques préjudicient toutefois à une exécution rapide des décisions de justice. Lorsque celles-ci sont prononcées au dernier trimestre de l'année, la clôture des comptes dès le mois d'octobre (ACCORD³¹) nécessite de repousser l'exécution de la décision de justice à l'année suivante. Mais cette exécution n'est pas pour autant possible dès le mois de janvier de l'année suivante, d'une part parce que le circuit budgétaire et comptable n'est pleinement opérationnel que courant février $n+1$, d'autre part parce que le taux d'intérêt légal applicable au calcul des intérêts est connu fort tard (courant février en 2007). Partant, compte tenu des délais de délégation des crédits (autorisations d'engagement et crédits de paiement), une décision de justice notifiée au ministre fin septembre d'une année n ne peut raisonnablement être exécutée avant la mi-mars de l'année $n+1$.

Cela étant, comme l'a rappelé le président Daniel Chabanol, ne pas exécuter un jugement au motif que le tribunal administratif s'est trompé sur le fond ou par manque de crédits est inadmissible. Le citoyen, qui, dans ses rapports avec la puissance publique, ne doit jamais prendre de retard pour exécuter ses obligations, est en droit d'attendre une réciprocité de l'administration.

24- Les facteurs de risque révélés par l'analyse de contentieux emblématiques³²

L'un des objectifs de l'enquête menée en administration centrale était de jeter les bases d'une « cartographie » des contentieux auxquels les services étaient confrontés en répertoriant essentiellement les contentieux qualifiés d'emblématiques pour les raisons suivantes : caractère exemplaire de leurs enseignements, mise en jeu de plusieurs branches du droit, enjeu financier particulièrement important, problématiques récurrentes et/ou contentieux de série.

En première analyse, ces contentieux peuvent être considérés comme relativement peu nombreux au regard des domaines d'intervention du ministère. Toutefois, et bien qu'il s'avère que dans une proportion non négligeable, l'Etat n'a pas été condamné, l'examen de ces contentieux met en évidence des zones de fragilité juridique dans l'action du ministère.

La légalité externe des décisions en matière d'investissement d'utilité publique

De la même façon que pour les opérations complexes d'élaboration et de mise en oeuvre des plans, projets et programmes de grande envergure, ce risque existe pour des projets de dimension plus traditionnelle et, notamment, dans l'élaboration des actes conduisant aux décisions d'expropriation. Ce sont la plupart du temps des règles de procédure qui sont méconnues.

²⁸ Aménagement, urbanisme et ingénierie publique

²⁹ Soutien et pilotage des politiques de l'équipement

³⁰ Transports terrestres et maritimes

³¹ Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense

³² Discernés par l'enquête menée en administration centrale au cours du printemps-été 2006

La difficulté des services à s'adapter avec rapidité et discernement aux événements imprévus au cours du déroulement des commandes publiques et de missions de maîtrise d'oeuvre.

Les contentieux examinés – comme, au demeurant, les contentieux de dommages de travaux publics (essentiellement des accidents mettant en cause l'entretien des infrastructures) - témoignent de quatre types de problèmes :

- une compétence technique trop souvent mise en défaut ;
- un manque d'implication de la hiérarchie et une absence de contrôle « qualité » (particulièrement dans les fonctions de maîtrise d'oeuvre) ;
- un manque de rigueur dans l'application des règles de la commande publique ;
- une méconnaissance des risques juridiques encourus dans le cadre d'une activité de production et une impréparation aux exigences de l'analyse des situations complexes.

La définition de la relation de l'administration avec les collaborateurs occasionnels du service public en situation d'accident ou de crise

L'imprécision de la définition de cette relation est un risque réel dans ces situations d'urgence dans lesquelles les collaborateurs occasionnels ont une marge d'autonomie importante. Le décès accidentel d'un pilote d'hélicoptère appartenant à une société privée, dans le cadre d'une opération de sauvetage en mer et les demandes d'indemnisation auxquelles il a donné lieu, en offre une illustration (l'emploi de bénévoles pour le nettoyage des plages polluées, évoqué dans le cadre d'une autre évaluation, n'a, en revanche, suscité jusqu'ici aucun contentieux).

L'instruction des demandes d'autorisation de construire dans les périmètres de droit des sols complexe et protecteur (cf. ci-dessus les constatations de la direction départementale de l'équipement du Morbihan)

La demande de préservation des espaces naturels semble s'exacerber comme en témoignent les contentieux emblématiques ayant trait aux zones littorales, aux extensions d'urbanisation projetées en zone rurale et aux autorisations d'implantation d'éolienne.

Par opposition aux zones de fragilité très typées qui viennent d'être dégagées, *le contentieux emblématique dit du "poisson sous-taille"* témoigne de ce que *l'administration doit aujourd'hui également mieux se préparer à appréhender les situations inédites* auxquelles conduiront de plus en plus les interactions croissantes du droit public, du droit privé et du droit communautaire.

Cette première analyse sommaire témoigne certes, à sa manière, d'une évolution des comportements sociaux (judiciarisation, victimisation, contestation des décisions publiques, rôle des associations), mais aussi de la persistance de causes internes de contentieux observées de plus longue date encore: erreurs techniques de l'Etat opérateur ou maître d'oeuvre, déficit de contrôle et mauvaise appréciation du risque juridique lié aux décisions complexes.

III- PLAN D' ACTIONS POUR LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DE L' ACTION DU MINISTÈRE

A ce stade de l'évaluation, l'état des lieux et l'examen des situations et processus d'insécurité juridiques conduisent à dresser un bilan mitigé des dispositions prises jusqu'à présent par le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer pour prévenir les problèmes auxquels sont confrontés les services, les traiter et en tirer des leçons.

Comme on l'a vu plus haut, nombreux ont été les rapports, enquêtes et études qui depuis plus d'une dizaine d'années ont été consacrés à la problématique du traitement des questions juridiques et contentieuses. Non moins nombreuses ont été les préconisations énoncées à la suite de ces travaux. Dans ce large éventail, certaines préconisations ont été ou sont en cours de mise en oeuvre sans qu'il soit établi qu'elles s'inscrivent dans un schéma d'ensemble cohérent qui serait une garantie supplémentaire de bon achèvement.

C'est pourquoi l'instance a souhaité que les mesures qu'elle propose s'inscrivent dans **un plan d'actions coordonnées** à mener sous la responsabilité d'une direction légitime et clairement identifiée. Le décret du 16 mai 2005 qui fixe l'organisation de l'administration centrale du ministère conduit à proposer que ces actions soient menées sous l'égide de la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques avec l'appui, en tant que de besoin, du Conseil général des ponts et chaussées.

Il convient au préalable, de rappeler les préconisations émises par les groupes de travail cités plus haut pour pallier certains des effets néfastes des situations et processus d'insécurité juridique générés par certaines règles de droit et normes édictées à l'initiative ou avec la participation du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

Le groupe de travail n° 3 présidé par Yves Jegouzo propose l'amélioration de certaines règles de droit et de certaines procédures.

Il souligne la nécessité de faire évoluer le droit de l'enquête publique notamment pour permettre l'évolution d'un projet en cours d'enquête afin de tenir compte des réactions du public, sans avoir à clore celle-ci et refaire une enquête ultérieure.

Face au problème de conflits de normes, il suggère de prévoir, comme en Angleterre³³ et dans d'autres pays, des procédures de dérogations plus nombreuses sous réserve qu'elles soient relativement transparentes et contradictoires et permettent, lorsqu'il y a véritablement un conflit d'exigences toutes d'intérêt public, d'essayer de trouver des solutions de compromis acceptables et largement motivées.

Il pointe également le besoin de limiter les possibilités d'annulation et de développer des procédures de régularisation en cours d'instance, lorsqu'un certain nombre de vices de procédures peuvent être

³³ « En Angleterre, la planification spatiale et l'occupation des sols se définissent au travers de simples orientations générales auxquelles il peut être dérogé. Il suffit d'avancer une considération pertinente pour pouvoir déroger aux règles d'urbanisme. Il faut également noter que leur système est très souple dans la mesure où leurs documents d'urbanisme n'ont qu'un caractère indicatif » (extrait du rapport du groupe de travail).

purgés. Il fait observer que la jurisprudence va déjà dans ce sens.

Devant le coût croissant des études et la faiblesse croissante des moyens de contrôle de l'Etat, le groupe de travail a envisagé de mettre à la charge des constructeurs une part de plus en plus importante des études, du contrôle en amont et des études de risques. Si le notariat paraît hostile à cette formule, elle recueillerait quelques sympathies au sein du ministère.

31- Professionnaliser les chargés de fonctions juridiques³⁴

La recommandation d'accroître l'effort de formation dans le domaines du droit est formulée depuis plus de dix ans. La réactivation des réseaux de juristes du ministère, pour souhaitable qu'elle soit, n'y suffira pas, même si la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques a entrepris de les structurer et de les piloter. Aujourd'hui, il faut élaborer un véritable plan pluriannuel de formation en faveur du droit qui établisse une stratégie de recrutements et une stratégie de formation continue. La notion de filière juridique est consensuelle, il reste à lui donner un véritable contenu.

La mise en oeuvre au ministère d'outils méthodologiques pour évaluer les compétences, la réflexion actuellement engagée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique à laquelle participe le ministère chargé de l'équipement et qui doit déboucher sur une stratégie en termes de gestion des compétences, ainsi que la nouvelle structure ministérielle de la formation, sont autant de facteurs favorables à cette démarche. Il en est de même du groupe de travail sur la fonction juridique animé par la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques qui a été constitué dans le cadre de la démarche sur les métiers de l'administration générale, les compétences et les formations nécessaires mise en place par la direction générale du personnel et de l'administration en 2006

Le comité de domaine³⁵ « ressources humaines, organisation et fonctions juridiques » couvre parmi les métiers du domaine administratif les fonctions liées à la commande publique, au droit public et au droit privé. Il a fait émerger des profils de juristes, agents qui demandent une reconnaissance en tant qu'experts ou spécialistes dans des champs particuliers du droit. La création d'une filière des juristes vivante et bien organisée permettrait des mobilités administratives temporaires sans nuire au bon déroulement de leur carrière. Les travaux effectués dans le cadre de ce comité de domaine ont permis de constater l'existence au ministère de parfaits connaisseurs de certains champs du droit, les marchés publics par exemple, utilisés depuis des années de manière très exclusive par un service sans avoir jamais avoir été reconnus. Cela pose de véritables problèmes de gestion des personnes.

Le plan de formation en faveur du droit devra donc comporter une sorte de vivier des compétences et des potentiels en ces matières. Il devra impérativement inclure des formations pointues dans certains domaines, celui du droit des nouvelles technologies par exemple. Il devra également prévoir un bilan de la formation initiale des nouveaux producteurs de règlementations dans l'objectif de concevoir à leur intention une formation adaptée au poste qu'ils vont occuper.

³⁴ Comme indiqué à la note de bas de page n° 14, par commodité le terme de juriste est employé dans le rapport pour désigner les chargés de fonctions juridiques

³⁵ Les travaux sur les compétences menés par les comités de domaines sont dans une logique de réponse aux besoins de reconnaissance des agents plutôt qu'une réponse aux besoins de l'administration.

Les réseaux des juristes du ministère devront être relancés, structurés et pilotés par l'administration centrale. Celle-ci en effet, comme le recommande le groupe de travail sur la prise en compte des préconisations intéressant la sécurité juridique formulées par divers rapports, devra, compte tenu des besoins constatés et de la déconcentration possible à moyen terme du contentieux en appel, développer son soutien aux juristes des services déconcentrés, par des conseils, des informations, des retours d'expériences.

A l'instar de ce qu'organise la direction des affaires économiques et internationales pour les économistes des transports et la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction pour les correspondants de « l'ingénierie publique », ce groupe de travail recommande aux directions générales et directions d'administration centrale concernées, et particulièrement à la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques, de rendre systématique l'organisation de rencontres régulières avec des représentants des juristes, à charge pour eux de répercuter les informations dans leur région ou interrégion.

En outre, leur accès à un certain nombre de réseaux de métiers à composante juridique affirmée devra être organisé.

Au terme « réseau », la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques préfère substituer celui de « fédération » compte tenu de l'évolution rapide des métiers de juristes et des outils actuels d'accès à l'information juridique de qualité par le biais notamment des portails juridiques de l'administration centrale.

L'exercice est difficile mais d'autant plus nécessaire que l'existence des directions de programmes rend indispensable l'organisation de la transversalité d'un certain nombre d'analyses et de besoins en particulier dans les matières juridiques.

32- Développer la culture juridique de l'ensemble des personnels

Le droit ne concerne pas les seuls juristes. Tous les personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés doivent en maîtriser les notions fondamentales, de même qu'ils doivent maîtriser l'expression écrite ou les outils de bureautique, comme l'a rappelé, devant l'instance le 9 mars 2006, Philippe Grand³⁶. Cet intervenant observe que les textes seront de meilleure qualité si ceux qui sont appelés à les mettre en oeuvre sont associés à leur élaboration.

Dans le domaine de la sensibilisation de l'ensemble des personnels à la dimension juridique de leur action, l'impératif permanent est bien entendu une formation adéquate des agents qui mettent en oeuvre les réglementations et notamment, l'introduction dans tout dispositif de présentation de nouveaux textes d'un volet destiné aux agents à côté de ceux destinés aux publics concernés et aux juristes spécialisés.

Les débats de l'instance ont montré que de nos jours il était en outre devenu capital de faire circuler quasiment en temps réel des veilles juridiques adéquates et très rapidement également des retours d'expériences sur les contentieux significatifs.

³⁶ Chef du service de l'aménagement et de l'urbanisme de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

Plus généralement, les débats de l'instance ont montré qu'à côté de la formation de base à la compréhension des réglementations que le coeur de métier du service consiste à appliquer, les membres de l'encadrement doivent être préparés à affronter des situations dont les composantes juridiques seront pour eux inédites et formés à s'entourer des conseils adéquats en temps utile, en tirant parti du réseau de ressources mises à disposition par le ministère.

33- Réduire le risque contentieux par l'application d'une démarche « qualité »

331- Aux procédures d'instruction des dossiers

Le groupe de travail sur l'application des principes d'une démarche « qualité » à la dimension juridique de l'action des services du ministère a souhaité, compte tenu de l'étendue du sujet, limiter son champ d'investigation à la commande publique où les enjeux financiers des dysfonctionnements apparaissent importants même si, jusqu'à maintenant ils étaient difficilement chiffrables directement. En effet, outre les dépenses imputées directement sur le chapitre 37-72, les contentieux des marchés routiers et les règlements amiables étaient pris localement sur les crédits des opérations concernées.

Il préconise une mise en oeuvre de cette démarche progressive et limitée à certaines phases de la commande publique comme certains services déconcentrés s'y sont d'ores et déjà engagés.

Ainsi, dans une DDE, l'ingénierie publique, en particulier la maîtrise d'oeuvre et le suivi des travaux, ont fait l'objet d'une certification « ISO 9001 ». Dans une autre, une démarche de certification interne de la phase amont de la commande publique (dossier de consultation des entreprises, commission d'appel d'offres et jugement des offres) a été initiée.

Des démarches de ce type sont particulièrement nécessaires dans le contexte actuel de réorganisation des services. Les marchés publics vont en effet être passés dorénavant par deux types de services : les services en charge des infrastructures routières (les directions interdépartementales des routes et les services « maîtrise d'ouvrage » des directions régionales de l'équipement) et les nouvelles directions départementales de l'équipement. Pour que chacun de ces services soit en mesure d'exercer au mieux ses attributions, la création d'un pôle d'expertise polyvalent comportant, dans le cadre de la mutualisation en cours des fonctions supports, un juriste, un technicien et un économiste acheteur public, mériterait d'être étudiée.

332- A la gestion des affaires litigieuses et contentieuses.

L'application des principes d'une démarche « qualité » à la gestion des litiges et contentieux pourrait s'inspirer de la méthode utilisée par la direction générale de l'aviation civile pour réduire les contentieux.

Cette méthode comporte, en premier lieu, l'établissement d'une « cartographie » des risques par croisement de deux critères, la fréquence d'un type de contentieux et la gravité de ses conséquences (risques financiers).

Elle comporte également le développement d'une défense « en profondeur » comprenant des mesures de protection une fois le risque survenu et, en amont, des mesures de prévention afin d'éviter que le risque ne se reproduise.

A cette fin, la direction générale de l'aviation civile a établi un schéma théorique comportant un arbre des causes avant la survenance du risque, suivi d'un arbre des conséquences sur lequel figurent des « barrières de protection et de prévention ».

Parmi les mesures de protection mises en oeuvre, on peut citer le recours à des avocats dès lors qu'un litige revêt une certaine gravité et la recherche d'un accord amiable, dès lors que l'administration est clairement en tort.

Les moyens de prévention reposent sur le retour d'expérience et des formations mais également sur la certification des unités chargées d'appliquer la réglementation, la responsabilisation des services et l'appropriation du risque : par l'information et la formation, la direction générale de l'aviation civile fait comprendre aux agents que la possibilité d'une mise en cause personnelle ne doit pas conduire à la paralysie et doit amener à une meilleure qualité de l'action, guidée par le principe de précaution, prenant en compte les risques possibles et les moyens de les éliminer.

34- Porter une vraie attention au justiciable

Comme l'a exprimé par la voix de son président, Daniel Chabanol, le groupe de travail sur les enjeux de cohésion sociale d'un bon exercice de la fonction juridique dans les services du ministère chargé de l'équipement, l'administration ne doit pas se satisfaire de procédures d'élaboration de la norme qui se contentent d'opposer aux justiciables des propositions venues d'ailleurs et rendues obligatoires par la puissance publique.

Elle doit par exemple veiller à entretenir des compétences techniques suffisantes en nombre et en niveau pour pouvoir être présentes dans les enceintes nationales ou internationales où s'élaborent les normes techniques et opposer à la stratégie des lobbies d'industriels et/ou de fabricants, les arbitrages et la modération conformes à l'intérêt général.

L'administration doit enfin avoir le souci permanent de rendre manifeste aux administrés et aux justiciables l'intérêt général dans la poursuite duquel elle élabore et applique la loi.

Dans le même esprit, les décisions individuelles doivent être réellement expliquées au cas par cas et non pas par une motivation stéréotypée.

341- Répondre aux réclamations des administrés

L'obligation pour les services d'étudier les demandes qui leur sont présentées et d'y répondre expressément avant la constitution d'une décision implicite de refus, ou, à défaut, avant l'expiration du délai de recours contre cette décision, devrait être instituée. Les raisons des dépassements éventuels de ces délais devraient faire l'objet d'un rapport annuel des chefs de service. Ce système a été mis en place dans l'administration fiscale.

Toutefois, cette proposition doit être relativisée. Sa mise en oeuvre pourrait en effet nécessiter des moyens supplémentaires.

342- Proscrire l'exécution tardive des décisions de justice

Un effort important doit être mené par chaque responsable de programme concerné pour que les décisions de justice soient exécutées dans les délais prescrits. Un système d'alerte devrait être mise en oeuvre sous une forme à définir. Le système d'information juridique en cours de réalisation devrait y pourvoir.

Dans le respect total de l'indépendance des juridictions administratives et judiciaires, il est souhaitable que des échanges d'informations réguliers entre les services et les tribunaux s'établissent. Cela pourrait aboutir à l'organisation, comme l'a initié le Parquet Général près la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence, de réunions des différents acteurs institutionnels du droit de l'urbanisme : une fois par an, les magistrats en charge des affaires d'urbanisme dans les parquets des tribunaux de grande instance relevant du ressort de cette Cour, les représentants des cinq directions départementales de l'équipement concernées, des magistrats de la Cour administrative d'appel de Marseille et des tribunaux administratifs de Marseille et de Nice et le cas échéant des représentants des trésoreries générales, se réunissent pour débattre sur leurs pratiques respectives.

Pour prévenir les difficultés rencontrées dans le suivi et la mise en œuvre des décisions de justice, les initiateurs de cette action commune ont instauré une procédure d'alerte par messagerie électronique: lorsqu'une ordonnance de suspension est rendue, le tribunal administratif informe le Parquet par courriel, en sus de la copie adressée par courrier en application des dispositions du code de justice administrative. Le même message est adressé aux directeurs départementaux de l'équipement et aux préfets. En outre, le juge administratif veille à prescrire dans son ordonnance une application immédiate de la suspension et à en détailler les étapes.

Ils sont par ailleurs convenus de mettre au point et de diffuser des fiches de suivi d'exécution des affaires qui sont adressées au bureau chargé du suivi de l'exécution des peines au sein du Parquet de la Cour d'Appel.

Ils font également régulièrement le point sur les procédures de médiation pénale mises en œuvre par tous les Parquets de la région.

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

Le rôle des juristes doit être affirmé notamment dans la phase qui précède la prise de décision. Toutes les organisations importantes font appel à un juriste pour préparer certaines décisions stratégiques ou à enjeux.

L'association des juristes tout au long des processus de décision est indispensable à la qualité juridique (légalité et lisibilité) des règles, y compris celles dont les spécialistes d'un domaine technique peuvent proposer le fond.

En phase d'élaboration des règles, la concertation doit être permanente entre le juriste et l'ingénieur, chacun apportant sa culture au processus.

351- Développer en administration centrale, comme en services déconcentrés, l'implication de la hiérarchie et sa capacité de contrôle (prise en compte de la dimension juridique dans la prise de décision)

Comme le rappelle le groupe de travail n° 1 présidé par Mireille Segrétain-Maurel, même si la fonction juridique apparaît dans un grand nombre de documents stratégiques, la sensibilisation de la hiérarchie à son importance doit sans cesse être rappelée pour ne pas être perdue de vue.

Toutefois, la LOLF qui implique le calcul de provisions comptables pour risques contentieux au bilan du ministère, devrait entraîner une meilleure prise de conscience des directeurs d'administration centrale et chefs de service déconcentrés vis-à-vis des risques contentieux que plusieurs actions pourraient encourager plus avant.

Ainsi, l'information de la hiérarchie sur ses responsabilités dans ses différents domaines d'intervention, la mise en oeuvre d'une politique destinée à encadrer les pratiques des services, la 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) constituent autant d'axes qui pourraient être développés par la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques par le biais des deux sous-directions traitant en son sein des affaires juridiques, la sous-direction de l'éthique et du droit privé et la sous-direction de l'assistance aux services et du droit public.

352- Au niveau de l'administration centrale

L'administration centrale pourrait prendre des mesures d'organisation permettant un meilleur traitement des contentieux.

3521- Création d'un bureau d'ordre du courrier contentieux

La centralisation de la réception des requêtes serait un facteur de sûreté. Elle pourrait prendre la forme d'un bureau d'ordre à la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques. Les attributions de bureau pourraient s'inspirer de celles du greffe du service des affaires juridiques du ministère de l'agriculture et de la pêche dont la directrice des affaires juridiques a souligné l'intérêt devant l'instance.

Ce dernier enregistre dans une application informatisée nationale les consultations juridiques qui lui sont adressées, les expertises juridiques dans le cadre de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, les procédures contentieuses. Il transmet les requêtes et mémoires contentieux aux juridictions, ainsi que les consultations juridiques et expertises aux directions et services du ministère. Il fournit les tableaux de bord et états statistiques (contentieux, consultations et expertises juridiques) nécessaires au pilotage de l'activité du service des affaires juridiques.

Au ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer cette fonction pourrait relever du système d'information juridique (SIJ) en cours de mise en place.

3522- Mener à bonne fin la mise en oeuvre du SIJ

Il s'est avéré, lors de l'enquête menée auprès d'elles, que les directions d'administration centrale attendent beaucoup de ce nouvel outil qui devrait notamment pallier la découverte tardive d'affaires contentieuses importantes.

Tout retard dans l'échéancier de sa mise en oeuvre doit être évité sous peine de lui faire perdre toute crédibilité avant même qu'il ne soit opérationnel.

353- Au niveau des services déconcentrés, poursuivre les efforts d'adaptation de la mutualisation des fonctions juridiques et rechercher des modalités de renforcement des équipes juridiques

Compte tenu de la réorganisation en cours des services déconcentrés, la préoccupation du moment en ce qui les concerne est d'y constituer des dispositifs adéquats de juristes expérimentés positionnés au bon niveau pour accompagner la prise de décision.

Le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer semble déterminé à conforter la qualité et la sécurité des actes du ministère, en faisant du droit une des composantes de la stratégie des services malgré le contexte général de réduction des effectifs qui rend le renforcement quantitatif des équipes juridiques difficile à plaider. Les orientations de réforme organisationnelle et fonctionnelle qu'il met en oeuvre s'inscrivent dans un cadre plus large marqué par la réforme de l'organisation du contrôle de légalité et, plus généralement, par l'incitation à la création de pôles interministériels. Elles visent à maintenir les niveaux requis, en qualité et en compétences, en adoptant de nouvelles modalités de travail en partage. Elles s'attachent en intraministériel, comme l'exprime la circulaire ministérielle du 8 mars 2006 relative à la mutualisation des fonctions support, à promouvoir des regroupements pertinents en niveau et en contenu tout en maintenant en gestion de proximité un professionnalisme en faible nombre mais hautement qualifié et, en interministériel, à rechercher avec pragmatisme les collaborations possibles, voire les mises en commun souhaitables.

CONCLUSION

En 1986, le rapport de Jacques Caget, inspecteur général de l'équipement, sur l'organisation de la fonction juridique et contentieuse dans les services déconcentrés du ministère chargé de l'équipement avait cité en exergue, le court extrait suivant du Livre Premier du Contrat Social ou principes du droit politique de Jean Jacques Rousseau : "*Je veux chercher si, dans l'ordre civil, il peut y avoir quelque règle d'administration légitime et sûre, en prenant les hommes tels qu'ils sont et les lois telles qu'elles peuvent être. Je tâcherai d'allier toujours, dans cette recherche, ce que le droit permet, avec ce que l'intérêt prescrit, afin que la justice et l'utilité ne se trouvent point divisées.*"

Evaluer la qualité juridique de l'action des services du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, vingt ans plus tard, consiste encore, à s'interroger, comme Jean Jacques Rousseau, sur la manière la plus efficace de concilier le respect du droit et une action qui soit au service du corps social.

Les recommandations qui précèdent visent à la fois à professionnaliser les hommes qui appliquent le droit pour que l'action de l'administration soit sûre et à former ceux qui sont sur le terrain pour qu'ils puissent conduire une action pédagogique et démocratique pour informer et guider les personnes auxquelles des règles d'une complexité croissante s'appliquent.

Elles portent aussi sur la dimension d'organisation de la fonction juridique et contentieuse car bien des améliorations peuvent être obtenues en s'appuyant sur de nouveaux outils informatiques et une meilleure mutualisation des savoirs et des pratiques.

Elles ne portent pas, en revanche, sur l'amélioration de la qualité des textes législatifs car cette dimension n'entrait pas dans le champ de l'évaluation telle que définie par la lettre du 1^{er} juillet 2005.

Dans de nombreuses autres enceintes la question de la qualité législative et réglementaire reste cependant posée pour que la loi reste l'expression de règles d'intérêt général et que ceux dont elle régit la vie quotidienne adhèrent à ses finalités.

Annexe 1



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



conseil général
des Ponts et
Chaussées

à l'vice-président

La Défense, le - 1 JUIL. 2005

Monsieur,

Le comité de l'évaluation du ministère, dans sa séance du 17 février dernier, a proposé de réaliser quatre actions d'évaluation au titre du programme ministériel 2005-2006, dont l'une est relative aux dispositions prises pour améliorer la qualité juridique de l'action du ministère.

Cette évaluation portera sur les principaux domaines d'action du ministère et aura pour objectifs généraux :

- de mieux connaître les situations et processus générateurs d'insécurité juridique dans l'action des services de l'équipement (typologie des situations à risques par nature de problème rencontré et par secteur d'activité) ;
- d'évaluer les conséquences des dysfonctionnements constatés, en terme de risques de contentieux et de coûts induits pour l'administration et pour les tiers ;
- de déterminer et d'analyser les causes des problèmes identifiés, en distinguant celles qui sont liées à l'activité même des services, celles qui sont liées à des dysfonctionnements administratifs (mauvaise organisation, contrôle hiérarchique insuffisant, compétence et formation des agents ...) ou à la mauvaise appréhension des normes ;
- d'évaluer les dispositions prises par le ministère (directions d'administration centrale et services déconcentrés) pour prévenir les contentieux, les traiter et en tirer les leçons ;
- de faire, à partir des constats faits sur les points précédents, des propositions pour intensifier les efforts entrepris et réduire la gravité des dysfonctionnements.

.../...

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22

Monsieur Alain LAVOISIER
25 rue Nicolo
75016 PARIS

Pour répondre à ces objectifs, l'évaluation s'appuiera notamment sur :

- une synthèse des rapports et travaux antérieurs ;
- une analyse, notamment statistique, des contentieux et de leur coût pour l'Etat ;
- un certain nombre d'études de cas (retours d'expérience) visant à élucider précisément les processus ayant conduit aux dysfonctionnements constatés ;
- des auditions par l'instance d'évaluation ;
- les conclusions des groupes de travail à constituer le cas échéant sur des questions spécifiques.

Je vous demande de mettre en place et de présider l'instance d'évaluation qui sera chargée de définir le cahier des charges et la méthode de travail de cette action, de suivre sa réalisation et de valider le projet de rapport d'évaluation qui sera remis au comité de l'évaluation du ministère.

Vous serez assisté dans cette mission par une équipe projet comprenant des membres du CGPC, du secrétariat général du ministère et de la direction générale du personnel et de l'administration.

Le secrétariat de l'instance et de l'équipe projet sera assuré par Mme Marie-Ghislaine DELACOURT, attachée principale d'administration centrale à la 2^{ème} section du CGPC en liaison avec la direction des affaires juridiques, de l'information et de la logistique (sous-direction de l'éthique professionnelle et du droit privé et sous-direction de l'assistance aux services et du droit public).

La liste des membres envisagés pour participer à l'instance d'évaluation devra m'être transmise pour avis préalablement à sa constitution.

Je souhaite pouvoir disposer du projet de rapport d'évaluation pour le 30 juillet 2006 et être tenu régulièrement informé de l'état d'avancement de cette action.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Claude MARTINAND

Annexe 2

Décret n° 2005-471 du 16 mai 2005 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

NOR : EQUIP0500599D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer,

Vu le règlement (CE) no 549/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du Ciel unique européen ;

Vu la loi organique no 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu le décret no 65-1103 du 15 décembre 1965 modifié relatif à l'organisation des transports pour la défense ;

Vu le décret no 65-1104 du 15 décembre 1965 modifié relatif à l'organisation des entreprises de travaux publics et de bâtiment pour la défense ;

Vu le décret no 80-243 du 3 avril 1980 modifié relatif aux attributions des hauts fonctionnaires de défense ;

Vu le décret no 86-342 du 11 mars 1986 relatif à la constitution de la commission intergouvernementale chargée de suivre l'ensemble des questions liées à la construction et à l'exploitation de la liaison fixe trans-Manche et du comité de sécurité ;

Vu le décret no 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services de l'administration centrale, modifié par le décret no 2005-124 du 14 février 2005 ;

Vu le décret no 94-134 du 9 février 1994 portant création du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques ;

Vu le décret no 97-464 du 9 mai 1997 modifié relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale ;

Vu le décret no 98-980 du 2 novembre 1998 portant création du centre d'études techniques maritimes et fluviales ;

Vu le décret no 2001-1043 du 8 novembre 2001 relatif aux enquêtes techniques sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile et modifiant le code de l'aviation civile (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat) ;

Vu le décret no 2004-85 du 26 janvier 2004 relatif aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ;

Vu le décret no 2005-470 du 16 mai 2005 relatif au conseil général des ponts et chaussées ;

Vu l'avis du comité technique paritaire central de la direction du personnel, des services et de la modernisation en date du 9 mars 2005 ;

Vu l'avis du comité technique paritaire ministériel en date du 25 mars 2005 ;

Le Conseil d'Etat (section travaux publics) entendu,

Décète :

Article 1

Outre le conseil général des ponts et chaussées, l'inspection générale du tourisme, l'inspection générale des services des affaires maritimes, l'inspection générale de l'enseignement maritime et le délégué à l'action foncière, directement rattachés au ministre, l'administration centrale du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer comprend :

- le secrétaire général ;
- le haut fonctionnaire de défense, et le service de défense et de sécurité ;
- l'inspection générale du travail des transports ;
- le secrétariat général ;
- la direction générale du personnel et de l'administration ;
- la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ;
- la direction générale des routes ;
- la direction générale de la mer et des transports ;
- la direction générale de l'aviation civile ;
- la direction de la sécurité et de la circulation routières ;
- la direction du tourisme ;
- la direction de l'Etablissement national des invalides de la marine.

Article 2

Le secrétaire général assiste le ministre, en liaison avec les directeurs d'administration centrale, pour définir la stratégie à moyen et à long terme, et préparer les arbitrages budgétaires entre les différents programmes. Il conseille le ministre pour la nomination et la gestion des cadres dirigeants.

Il coordonne l'organisation et l'action des services.

Il dirige le secrétariat général.

Article 3

Le haut fonctionnaire de défense, commissaire général aux transports, et commissaire aux entreprises de travaux publics et du bâtiment, conseille le ministre en matière de sécurité, de sûreté et de défense, et l'assiste en situation de crise.

Il contribue, en liaison avec les directions d'administration centrale, à la définition de la politique de défense et de sécurité du ministère. Il assure sa coordination et veille à sa mise en oeuvre.

Il coordonne l'action ministérielle en matière de prévention des risques et des menaces.

Il organise l'inventaire des moyens mobilisables en situation de crise ou de défense et les conditions de leur mobilisation. Il veille aux conditions d'organisation des transports de défense.

Il veille à l'application des dispositions relatives à la sécurité de défense et à la protection du secret, ainsi que des dispositions relatives à la sécurité des systèmes d'information.

Il participe à la continuité des communications gouvernementales.

Il dirige le service de défense et de sécurité.

Article 4

L'inspection générale du travail des transports anime et coordonne l'activité des services de l'inspection du travail des transports chargée de l'inspection de la législation et de la réglementation du travail et concourt à l'évaluation de la politique sociale dans ce domaine.

Article 5

Le secrétariat général conduit les réflexions et oriente les évaluations relatives aux politiques publiques et aux choix stratégiques du ministère.

En liaison avec les autres directions d'administration centrale intéressées, il est chargé de la prospective, de la prévision, des analyses et des études notamment à caractère économique, dans les domaines des transports, de l'aménagement, de l'habitat et de la construction. Dans ce cadre, il organise le système d'observation économique et statistique.

Il contribue à l'élaboration de la position de la France dans les choix européens et internationaux et assure la coordination générale des affaires européennes et internationales.

Il anime la politique économique des secteurs de l'équipement, du bâtiment, des travaux publics et de l'ingénierie, suit les questions sociales et met en oeuvre les politiques industrielles de ces secteurs. Il contribue à la connaissance et à la prise en compte des autres secteurs professionnels concernés par les politiques du ministère.

Il prépare la réglementation technique relative aux marchés et concourt à l'évolution de la réglementation administrative correspondante. Il suit les questions de normalisation.

Il définit et anime la politique de recherche du ministère et veille à son évaluation. Il mène la prospective technologique. Il assiste le ministre dans l'exercice de la tutelle de l'Institut géographique national, de Météo-France, du laboratoire central des ponts et chaussées, de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité, et de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer. En liaison avec les directions et les organismes de recherche intéressés, il définit les orientations du réseau des organismes scientifiques et techniques du ministère et veille à leur mise en oeuvre ainsi qu'à la diffusion des produits de la recherche et de l'innovation technique. Il contribue à l'élaboration de la politique des infrastructures satellitaires et de leurs applications. Il élabore et coordonne la politique d'information et de communication du ministère, et s'assure de sa mise en oeuvre. Il veille à la qualité et à la cohérence de la communication des services. A cette fin, il leur apporte son concours.

Il coordonne la préparation annuelle du budget. Il coordonne la mise en place du contrôle de performance dans les services et veille à sa mise en oeuvre.

En liaison avec la direction générale du personnel et de l'administration, il assure la gestion personnalisée des cadres dirigeants et des experts de haut niveau. Il fixe les orientations de l'activité de l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat et de l'Ecole nationale des techniciens de l'équipement.

Il assiste le ministre dans l'exercice de la tutelle de l'Ecole nationale des ponts et chaussées.

Il élabore la stratégie ministérielle de réforme et pilote sa réalisation. Il propose et met en oeuvre la stratégie d'évolution et d'organisation des services.

Le secrétariat général comprend :

- la direction des affaires économiques et internationales ;
- la direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique ;
- le service de l'information et de la communication.

Article 6

La direction générale du personnel et de l'administration élabore et met en oeuvre la politique du personnel. En liaison avec les directions d'administration centrale, elle élabore, anime et coordonne la politique de formation. Elle est chargée de la politique sociale. Elle assure la gestion administrative des personnels à gestion non déconcentrée et anime la gestion des personnels à gestion déconcentrée, à l'exception des personnels gérés par la direction générale de l'aviation civile et des personnels gérés par la direction du tourisme. Elle assure un rôle de coordination ministérielle en matière de statuts. Elle coordonne et anime les services en charge de la formation professionnelle, et oriente leur activité.

Elle élabore la politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et en conduit la mise en oeuvre. Elle élabore le budget de personnel et en assure la mise en place. Elle conduit l'action du ministère en matière d'organisation et de conditions de travail.

En liaison avec les directions d'administration centrale et dans le cadre des orientations arrêtées par le secrétariat général, elle prépare et exécute le budget du ministère. Elle apporte son concours au secrétariat général, aux directions d'administration centrale et aux services, en matière d'évaluation des performances et de contrôle de gestion. Elle élabore la politique des moyens de fonctionnement et veille à sa mise en oeuvre. Elle veille à la mise en oeuvre de la loi organique du 1er août 2001 susvisée. Elle est chargée de la tenue de la comptabilité. A ce titre elle est chargée de la réglementation financière, budgétaire, comptable et de gestion.

Elle élabore la politique immobilière, foncière et patrimoniale du ministère. Elle anime et coordonne la politique des achats liés au fonctionnement. Elle anime la politique de la connaissance, la fonction documentaire et la fonction d'archivage dans les services.

Elle veille à la qualité des conditions de travail et du cadre de vie des personnels de l'administration centrale.

Elle contribue à l'élaboration de la législation européenne et à sa transposition, ainsi qu'à l'élaboration des accords internationaux. Elle veille à la qualité de la réglementation et coordonne les actions de codification. En liaison avec les directions d'administration centrale, elle coordonne l'action des services en matière de contentieux et leur apporte son appui en matière juridique. Elle promeut la qualité, la sécurité et la régularité de la commande publique. Elle est chargée du contentieux relatif au personnel à l'exception des personnels gérés par la direction générale de l'aviation civile et des personnels gérés par la direction du tourisme.

Elle élabore la politique des systèmes d'information du ministère, et anime leur mise en oeuvre. Elle assure la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information ministériels relevant de ses compétences.

Elle représente le ministère auprès des instances interministérielles dans ces domaines.

Elle veille à la qualité des relations sociales et au bon fonctionnement des instances paritaires et consultatives.

La direction générale du personnel et de l'administration et la direction générale de l'aviation civile coordonnent leur action dans les domaines de l'action sociale, du recrutement et de la formation.

La direction générale du personnel et de l'administration comprend la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques.

Article 7

La direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction élabore, anime et évalue les politiques de l'urbanisme, du logement et de la construction. Elle veille aux conditions de leur mise en oeuvre sur le territoire.

Elle élabore et met en oeuvre la politique de mise en valeur et d'aménagement des espaces, notamment urbains. Elle est responsable des politiques urbaines et de l'habitat et définit les instruments techniques, juridiques, économiques et financiers correspondants.

Elle élabore les règles relatives à l'occupation des sols. Elle participe à l'élaboration de la législation de l'expropriation ainsi qu'à la législation fiscale et financière en matière d'urbanisme et en suit l'application.

Elle prépare les politiques relatives au financement, aux systèmes d'aides publiques et à la fiscalité du logement et contribue à la mise en oeuvre du droit au logement.

Elle définit la politique technique de la construction.

Elle élabore la réglementation applicable aux organismes constructeurs de logements sociaux et organise leur contrôle.

Elle définit et coordonne les interventions de l'Etat dans les opérations d'aménagement urbain et en matière de politique foncière, notamment dans les villes nouvelles. A ce titre, elle assure la tutelle ou la cotutelle des établissements et organismes publics relevant du code de l'urbanisme.

Elle concourt à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique de la ville dans les domaines relevant de l'aménagement urbain et de l'habitat.

En relation avec les directions intéressées, elle est chargée d'animer les études prospectives et de planification d'ensemble de l'aménagement de l'espace aux différentes échelles géographiques.

Elle contribue, en liaison avec le secrétariat général, aux actions de recherche, d'observation, d'expérimentation et à leur valorisation, dans son champ de compétences.

Elle contribue à toutes actions favorisant, en France et à l'étranger, l'activité des professionnels de l'urbanisme et de la construction et la qualité de leurs interventions.

Elle assure l'animation des activités d'ingénierie publique menées pour le compte d'autres ministères ou pour le compte de tiers ainsi que celles menées pour compte propre qui sont confiées aux services dans ses domaines de compétences.

Dans ses domaines de compétences, elle contribue, en liaison avec le secrétariat général, à la définition des orientations du réseau des organismes scientifiques et techniques du ministère ainsi qu'à la mise en oeuvre et à la diffusion des produits de la recherche et de l'innovation technique.

Un directeur, adjoint au directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, assiste celui-ci pour l'ensemble de ses attributions.

Article 8

La direction générale des routes veille à la cohérence du réseau routier dans son ensemble.

Sous réserve des dispositions régissant les ouvrages internationaux, elle élabore et met en oeuvre la politique de développement, de modernisation, d'entretien et de viabilité du réseau national des routes et autoroutes. Elle veille à la sécurité des infrastructures de ce réseau.

Elle anime et coordonne l'action des services du ministère dans le domaine des infrastructures routières. En liaison avec la direction générale de la mer et des transports, elle assiste le ministre dans l'exercice de la tutelle de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Elle assure le contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Elle veille au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art. Elle définit les programmes de recherche et de développement des savoir-faire techniques dans le domaine routier, le cas échéant conjointement avec les collectivités territoriales et leurs groupements. Elle définit en association avec ces collectivités les normes et règles techniques adaptées à la spécificité de chacun des réseaux.

Dans ses domaines de compétences, elle contribue, en liaison avec le secrétariat général, à la définition des orientations du réseau des organismes scientifiques et techniques du ministère ainsi qu'à la mise en oeuvre et la diffusion des produits de la recherche et de l'innovation technique.

Elle anime les activités d'ingénierie publique menées pour compte propre qui sont confiées aux services dans ses domaines de compétences.

Elle prépare et conduit les actions européennes et internationales dans les mêmes domaines.

Elle contribue à la connaissance statistique des réseaux et à la diffusion des données correspondantes, ainsi qu'à la sécurité et la cohérence de l'exploitation.

Article 9

La direction générale de la mer et des transports élabore et met en oeuvre les orientations d'une politique intermodale des transports terrestres et maritimes et les orientations de l'Etat en matière de transports terrestres et maritimes de voyageurs et de marchandises. Elle définit les orientations en matière de politique des déplacements. Elle contribue, en liaison avec le secrétariat général, aux analyses et études économiques dans le domaine des transports.

Elle élabore les orientations de la politique relative aux ports, à la sécurité maritime et à la navigation maritime. Elle définit les orientations de la formation et de l'enseignement maritimes et

conduit la politique économique et sociale des gens de mer. Elle définit et anime la politique relative à la réglementation du travail, aux conditions de travail et à la protection sociale dans les transports terrestres et maritimes. Elle anime l'activité de l'inspection du travail maritime.

Elle anime la politique de la plaisance et des activités nautiques. Elle coordonne les actions relatives à la mise en valeur du domaine public maritime. Elle contribue à la définition et à la mise en oeuvre de la politique d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral.

Elle planifie les grands projets de développement des infrastructures de transport ferroviaire, de navigation intérieure et des ports fluviaux et maritimes ; elle définit les modalités de financement de ces projets et précise la répartition des risques financiers entre les intervenants. Elle oriente et contrôle la modernisation des réseaux ferroviaires et de navigation intérieure. Elle traite des questions intéressant l'équipement, l'entretien et le développement des ports fluviaux et maritimes relevant de l'Etat.

Elle définit les orientations relatives à la sécurité et à la sûreté des transports terrestres et maritimes, des ports et des navires. Elle définit les orientations relatives à la sécurité de la navigation fluviale et maritime. Elle définit les orientations relatives au contrôle, à la surveillance et à la signalisation de la navigation fluviale et maritime. Elle propose à cet effet les dispositions législatives, élabore et met en oeuvre les réglementations, et veille à leur respect, en organisant la surveillance des opérateurs, la délivrance des agréments, certificats et autres autorisations administratives et le contrôle des compétences techniques des personnels.

Elle élabore la réglementation des transports terrestres et maritimes, des infrastructures de transport ferroviaire et collectif, de la navigation intérieure et des ports fluviaux et maritimes. En liaison avec la direction générale des routes, elle assiste le ministre dans l'exercice de la tutelle de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France. Elle élabore la réglementation relative à l'usage des infrastructures et des services de transports terrestres et maritimes.

Elle assiste le ministre dans l'exercice de la tutelle des établissements publics nationaux intervenant dans le champ de ses attributions, pour les relations de l'Etat avec les collectivités territoriales et les établissements publics organisateurs de transport, et pour les relations de l'Etat avec les entreprises publiques de transports.

Dans ses domaines de compétences, elle anime et coordonne l'action des services, notamment dans le domaine des affaires maritimes et de la navigation intérieure. Elle anime la mise en oeuvre des systèmes d'information nécessaires aux activités portuaires et maritimes, notamment en termes de sécurité et de contrôle.

Elle anime les activités d'ingénierie publique menées pour compte propre qui sont confiées aux services dans ses domaines de compétences.

Dans ses domaines de compétences, elle contribue, en liaison avec le secrétariat général, à la définition des orientations du réseau des organismes scientifiques et techniques du ministère ainsi qu'à la mise en oeuvre et à la diffusion des produits de la recherche et de l'innovation technique.

Elle prépare et conduit les actions européennes et internationales dans les mêmes domaines.

La direction générale de la mer et des transports comprend :

- la direction des transports ferroviaires et collectifs ;
- la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux ;
- la direction des affaires maritimes.

Article 10

I. - La direction générale de l'aviation civile prépare et met en oeuvre les orientations stratégiques de l'Etat dans le domaine de l'aviation civile.

Elle élabore et met en oeuvre les politiques et les réglementations en matière de sécurité et de sûreté

de l'aviation civile, d'environnement, de gestion de l'espace aérien et définit les conditions générales du contrôle et de l'évaluation de ces politiques.

Elle veille au respect des dispositions législatives et réglementaires applicables au domaine de l'aviation civile en matière de sécurité, de sûreté et d'environnement en organisant la surveillance des opérateurs de l'aviation civile, la délivrance des agréments, certificats et autres autorisations administratives et le contrôle des compétences techniques des personnels.

Elle élabore la réglementation relative au transport aérien, aux aéroports et aux utilisateurs du transport aérien et assure la régulation économique du secteur.

Elle définit la réglementation du travail et de la protection sociale dans le secteur de l'aviation civile.

Elle met en oeuvre la politique française de soutien à la construction aéronautique civile, de coopération et d'assistance technique aux pays étrangers et de promotion à l'exportation des équipements, matériels et réalisations de l'aviation civile.

Elle anime les activités d'ingénierie publique menées pour compte propre qui sont confiées aux services dans ses domaines de compétences.

Dans ses domaines de compétences, elle contribue, en liaison avec le secrétariat général, à la définition des orientations du réseau des organismes scientifiques et techniques du ministère ainsi qu'à la mise en oeuvre et la diffusion des produits de la recherche et de l'innovation technique.

Elle prépare et conduit les actions européennes et internationales dans les mêmes domaines.

Elle assure, pour la circulation aérienne générale, les services de navigation aérienne et participe à la coordination des activités de recherche et de sauvetage.

Elle est chargée de l'ensemble des questions relatives à la formation aéronautique.

Elle élabore et met en oeuvre la politique du personnel qui lui est propre ; elle assure la gestion de ses personnels, à l'exception de ceux dont la gestion est assurée par la direction du personnel, des services et de la modernisation.

Elle est chargée de l'organisation des services de l'administration centrale, des services à compétence nationale et des services déconcentrés de l'aviation civile ; elle assure la gestion de leurs moyens de fonctionnement.

Elle prépare et exécute le budget et assure le contrôle de gestion.

Elle gère les personnels relevant des statuts communs à la direction générale de l'aviation civile et à l'établissement public Météo-France.

Elle assure la tutelle de l'Ecole nationale de l'aviation civile.

II. - La direction générale de l'aviation civile comprend :

- la direction des affaires stratégiques et techniques ;
- la direction de la régulation économique ;
- la direction des programmes aéronautiques et de la coopération ;
- la direction du contrôle de la sécurité ;
- le secrétariat général, dirigé par un directeur.

En outre, la direction des services de la navigation aérienne, service à compétence nationale, lui est directement rattachée.

III. - La direction du contrôle de la sécurité est l'autorité de surveillance nationale prévue à l'article 4 du règlement no 549/2004 susvisé.

Article 11

La direction de la sécurité et de la circulation routières élabore et met en oeuvre la politique de sécurité routière ; elle apporte son concours à l'action interministérielle conduite dans ce domaine.

Elle veille à une exploitation rationnelle du réseau routier dans son ensemble et à la qualité de l'information des usagers.

Elle définit et met en oeuvre la politique d'information, de communication et d'animation en matière de sécurité routière et promeut, au plan national et local, les actions interministérielles correspondantes.

Elle pilote et coordonne l'ensemble des travaux législatifs et réglementaires concernant le code de la route.

Elle contribue à la mise en oeuvre et à la gestion des équipements de contrôle automatique des infractions.

Elle élabore la politique et les règles de circulation, d'information routière et de gestion du trafic, pour tous les réseaux, et veille à leur mise en oeuvre sur le réseau routier national ; elle contribue à la connaissance statistique des trafics et à la diffusion de ces données.

Elle élabore et met en oeuvre la réglementation technique des véhicules, ainsi que celle relative aux équipements de la route et à la signalisation routière.

Elle élabore la politique menée en matière d'éducation routière et, à ce titre, définit les règles et conditions d'organisation des examens du permis de conduire ainsi que les dispositions relatives à l'enseignement de la conduite et de la sécurité routière.

Elle conduit, avec l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière, des actions d'expérimentation et des études générales ou sectorielles dans les domaines de la sécurité et de la circulation routières.

Elle anime les activités d'ingénierie publique menées pour compte propre qui sont confiées aux services dans ses domaines de compétences.

Dans ses domaines de compétences, elle contribue, en liaison avec le secrétariat général, à la définition des orientations du réseau des organismes scientifiques et techniques du ministère ainsi qu'à la mise en oeuvre et la diffusion des produits de la recherche et de l'innovation technique.

Elle prépare et conduit les actions européennes et internationales dans les mêmes domaines.

Article 12

La direction du tourisme est chargée d'élaborer et de mettre en oeuvre la politique générale du tourisme.

Elle élabore la réglementation applicable aux équipements, organismes, activités et professions touristiques et en contrôle l'exécution.

Elle prépare et met en oeuvre la politique sociale des vacances et des loisirs ainsi que les diverses formes d'aide aux associations à objet touristique. A ce titre, elle assiste le ministre dans l'exercice de la tutelle du groupement d'intérêt public « Bourse solidarité vacances » et de l'établissement public « Agence nationale pour les chèques-vacances ».

Elle contribue à la connaissance statistique des activités du tourisme. Elle normalise et rassemble les données et prévisions sur les équipements et activités du tourisme et prépare le programme des études nécessaires à la connaissance du secteur, à la maîtrise de son évolution, à la définition et l'évaluation de la politique touristique de l'Etat.

Elle participe à la politique menée en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle dans le domaine du tourisme.

Elle assure la coordination administrative et financière des services centraux, des délégations régionales au tourisme et des organismes associés. Elle gère les moyens de fonctionnement des services centraux et déconcentrés.

Elle élabore et met en oeuvre la politique du personnel relevant du ministre chargé du tourisme et en assure la gestion, sauf en ce qui concerne le personnel géré par la direction générale du personnel et de l'administration.

Elle prépare, exécute le budget, et assure le contrôle de gestion dans le cadre des orientations arrêtées par le secrétariat général.

Elle veille à la cohérence des actions mises en oeuvre par les organismes dénommés « Maison de la France » et « ODIT France » avec la politique de l'Etat auquel ils apportent leur concours dans les domaines de la promotion, de l'observation, du développement et de l'ingénierie touristiques. Elle contribue à la mise en oeuvre au niveau local de la politique publique du tourisme dans un contexte de développement durable. A ce titre, elle oriente et évalue l'action des délégués régionaux au tourisme.

Elle assure la coordination des affaires européennes et internationales en matière de tourisme. Elle contribue à la diffusion de l'information générale et aux actions de communication sur le tourisme.

Article 13

La direction de l'Etablissement national des invalides de la marine a la charge du régime spécial de sécurité sociale des marins et de leur famille, à l'exception des allocations familiales. Elle a la tutelle des institutions sociales maritimes.

Article 14

Le délégué à l'action foncière propose au ministre et met en oeuvre les priorités de l'action foncière conduite par le ministère et visant à accroître l'offre foncière d'origine publique destinée à des projets d'aménagement en vue principalement de la réalisation de logements notamment sociaux. Il anime et coordonne les actions, dans ce domaine, des services et des établissements publics relevant du ministère. Il apporte son appui à l'action interministérielle visant à valoriser les terrains de l'Etat et de ses établissements publics.

Il dispose, pour l'exercice de ses responsabilités, du service de la délégation à l'action foncière.

Article 15

Le secrétariat général au tunnel sous la Manche assiste la délégation française à la commission intergouvernementale créée par le traité entre la République française et le Royaume-Uni concernant la liaison fixe trans-Manche ; il assure, à ce titre, la préparation et l'exécution des décisions de la commission ainsi que le secrétariat du comité de sécurité créé par le traité.

Le secrétariat général administre les moyens nécessaires au fonctionnement de la commission intergouvernementale et du comité de sécurité. Il est chargé, en liaison avec les administrations concernées, du suivi et de la coordination des actions nécessaires à la construction et à l'exploitation de la liaison fixe trans-Manche.

Le secrétariat général au tunnel sous la Manche est placé sous l'autorité du secrétaire général de la délégation française à la commission intergouvernementale.

Article 16

L'administration du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer comprend également les services à compétence nationale suivants :

I. - Rattachés directement au ministre :

- le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) ;

- le centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF).

II. - Placé auprès du vice-président du conseil général des ponts et chaussées :

- le bureau d'enquêtes sur les accidents de transports terrestres (BEA-TT) ;

- le bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA).

III. - Placé auprès de l'inspecteur général des services des affaires maritimes :

- le bureau d'enquêtes sur les événements de mer (BEA mer).

Article 17

Le décret no 85-659 du 2 juillet 1985 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports et le décret no 93-343 du 15 mars 1993 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère du tourisme sont abrogés.

Article 18

Le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer et le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 16 mai 2005.

Jean-Pierre Raffarin

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, Gilles de Robien,

Le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, Jean-Louis Borloo,

Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, Renaud Dutreil.

ANNEXE 3

**PROGRAMME D'ÉVALUATION 2005 DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE
L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER**

**EVALUATION DE LA QUALITÉ JURIDIQUE DE L'ACTION DU MINISTÈRE
DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER**

Cahier des charges

CHAMP, FINALITÉ ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Champ de l'évaluation

L'évaluation portera sur la qualité et la sécurité juridiques des processus d'élaboration et d'exécution des décisions particulières et individuelles et des contrats. Elle portera également sur la sécurité juridique des activités de prestations de service. Les questions d'appréciation des comportements individuels des agents, du moins en cas de commission d'une faute détachable du service, seront exclues de son champ, en revanche, les fautes de service dont la survenance semblera témoigner de défauts d'organisation des services pourront faire l'objet d'un examen spécifique.

Finalité de l'évaluation

L'évaluation aura pour finalité de contribuer à l'élaboration d'une stratégie globale de qualité juridique de l'activité du ministère, à une plus grande maîtrise du traitement des dossiers litigieux et contentieux enfin à une plus large diffusion de la culture juridique au sein des services en appréciant, dans le champ qui lui est assigné, les risques juridiques inhérents à l'activité des services et en formulant toutes propositions utiles.

Objectifs de l'évaluation

Les objectifs de l'évaluation peuvent être ainsi précisés :

- mieux connaître les situations et processus d'insécurité juridique dans l'action des services de l'équipement (typologie des situations à risques par nature de problème rencontré et par secteur d'activité...);
- évaluer les conséquences de ces situations en terme de coûts induits pour l'administration et pour autrui et notamment en termes de risques contentieux ;
- déterminer et analyser les causes des problèmes identifiés, en distinguant celles qui sont inhérentes à la spécificité de l'activité des services, de celles qui sont liées à des dysfonctionnements d'ordre général (mauvaise organisation, contrôle hiérarchique insuffisant, compétence et formation des agents..) ou à une mauvaise appréhension des normes ;
- évaluer les dispositions prises par les services -centraux et déconcentrés- pour prévenir les actes juridiquement imparfaits, les litiges et les contentieux et pour traiter ces derniers et en tirer des leçons ;
- faire, à partir de ces constats toutes propositions utiles d'amélioration.

QUESTIONNEMENT DE L'ÉVALUATION

Pour répondre à ses objectifs, l'évaluation traitera des questions suivantes :

Connaissance des situations à risque, des litiges et contentieux et de leurs conséquences

Quels sont pour l'Etat les coûts directs et indirects (pertes de crédits et de temps et coûts de fonctionnement induits) des actes juridiquement imparfaits des administrations de l'équipement et/ou des litiges et contentieux dans lesquels elles sont parties ?

Comment se répartissent les litiges et les contentieux entre les grands domaines de compétence du ministère (infrastructures et services de transports, aménagement et droit des sols, prévention des risques, ingénierie d'appui territorial) et entre les différents types d'actes ou d'activités en cause (documents et actes d'urbanisme, autres autorisations administratives [autorisations d'exercice professionnel, autorisations domaniales...], contrôles et sanctions administratives, travaux en régie et commande publique, prestations de service) ? Quels sont les tableaux de bord de suivi et dans quelles conditions sont-ils tenus ?

Peut-on évaluer le coût pour autrui (collectivités publiques, particuliers, entreprises...) des actes juridiquement imparfaits des administrations de l'équipement ?

Quels sont notamment ceux qui concernent des publics d'administrés et d'usagers fragiles ? Des publics recourant au ministère en vue de la satisfaction de besoins essentiels ?

Analyse des causes

L'évaluation examinera si les dysfonctionnements constatés peuvent être liés aux causes suivantes :

- insuffisance de la sensibilisation des services à la dimension juridique des questions qu'ils traitent et sous-estimation de l'ampleur des responsabilités s'attachant à certaines de leurs fonctions ;
- insuffisance du nombre des juristes dans les services, positionnement inadéquat de ces derniers au sein de services et recours tardif à leur concours ;
- autres défauts de structure et d'organisation du travail (organisation des services et des équipes; gestion des compétences courantes, de la documentation et de l'expertise interne ; processus de production et référentiels utilisés; organisation des responsabilités: délégations, supervisions, contrôles) ;
- insuffisance de la formation juridique initiale et continue des agents des pôles juridiques ;
- importance des pouvoirs d'appréciation donnés par certains textes à ceux qui sont chargés de les mettre en œuvre ;
- complexité ou manque de clarté des normes juridiques et techniques.

Propositions

L'instance pourra notamment examiner quels seraient l'intérêt et la portée des mesures suivantes :

- sensibiliser et former les chefs de service à l'importance de la dimension juridique des responsabilités qui leur sont confiées ;
- développer les retours d'expérience pour notamment conduire des actions spécifiques de prévention de certains types de contentieux ;
- renforcer les pôles de compétences juridiques internes aux services et développer le fonctionnement en réseau ;
- préciser la stratégie ministérielle d'appui juridique aux services (par la DAJIL, des conseils extérieurs, le CGPC...) ;
- développer l'inspection par le CGPC des processus de qualité mis en œuvre dans le domaine de la sécurité juridique (contrôle hiérarchique, production d'outils méthodologiques etc.)

ELÉMENTS DE MÉTHODE

Pour répondre aux questions formulées ci-dessus, l'instance d'évaluation pourra tout d'abord s'appuyer sur les rapports publics ayant déjà appelé l'attention sur les enjeux de la qualité dans le domaine juridique et procéder à une analyse critique des suites qu'ils ont reçues. En effet, sur ce thème qui est de longue date un sujet de préoccupation, les plus récents rapports³⁷ montrent que, si des progrès ont été accomplis, il reste encore beaucoup à faire.

L'instance disposera également de l'analyse d'une sélection de litiges et de contentieux représentative des divers domaines d'action du ministère (analyse statistique globale et études de cas), et pourra sur ce fondement, identifier des zones de fragilité de l'action des services qu'elles soient liées au fond et à la forme des textes à mettre en oeuvre ou aux compétences techniques et juridiques des services intéressés et préconiser des mesures pour parer à ces fragilités.

Enfin, l'instance instituera des groupes de travail pour approfondir certains sujets en faisant notamment appel au partage d'expérience. Ce sera le cas pour les sujets suivants débattus lors de la réunion du 9 mars 2006 :

- La prise en compte des préconisations intéressant la sécurité juridique formulées par divers rapports publics et d'inspection ;
- Les principes d'une démarche de 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.

37

- Rapport de septembre 2005 du groupe de travail présidé par André Chavarot sur « La fonction juridique dans la nouvelle organisation déconcentrée de l'équipement » ;
- Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme, par M. Philippe Pelletier, avocat, président de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (janvier 2005) ;
- Référé de la Cour des comptes relatif à la gestion des contentieux, des frais judiciaires et des réparations civiles au ministère de l'équipement (octobre 2004) ;
- Enquête sur l'organisation, les moyens et le fonctionnement des cellules juridiques des directions départementales de l'équipement (CGPC, février 2004) ;
- Fonction de veille du CGPC : thèmes prioritaires de réflexions préparatoires à l'adaptation des politiques publiques, « la dimension juridique » par M. Claude Robert président de la 2ème section du CGPC, (novembre 1998) ;
- Conditions d'exercice de la fonction juridique et contentieuse dans les services déconcentrés (CGPC, novembre 1993) ;
- Compétence et place des cellules chargées du contentieux dans les services extérieurs (CGPC septembre 1986)

Annexe 4



DECISION **constituant l'instance d'évaluation des dispositions prises pour améliorer la qualité juridique de** **l'action du ministère des transports,** **de l'équipement, du tourisme et de la mer**

Le vice-président du Conseil général des ponts et chaussées,

Vu le décret n° 2005-470 du 16 mai 2005 relatif au Conseil général des ponts et chaussées

Vu la décision du 18 février 2005 relative à la création du comité ministériel de l'évaluation du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

Vu la décision du 24 août 2005 modifiant la composition du comité ministériel de l'évaluation du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer,

Vu le programme ministériel 2005-2006 arrêté par le comité d'évaluation ministériel dans sa séance du 17 février 2005,

Sur proposition de Monsieur Alain Lavoisier, président de l'instance d'évaluation des dispositions prises pour améliorer la qualité juridique de l'action du ministère

DECIDE

Article 1

Il est constitué au conseil général des ponts et chaussées (CGPC), une instance d'évaluation des dispositions prises pour améliorer la qualité juridique de l'action du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

Article 2

L'instance d'évaluation est composée comme suit :

Président : M. Alain Lavoisier, inspecteur général de l'équipement honoraire,

Membres

- Médiature de la République

Mme Eliane Le Coq Bercaru, administratrice civile,

- Conseil général des ponts et chaussées :

Mme Agnès de Fleurieu, présidente de la 2^{ème} section « droit, logement et société »,

M. Jean-René Brunetière, coordonnateur de la MIGT 9,

Mme Chantal Lecomte, inspectrice générale de l'équipement,

Mme Marie-Françoise Simon-Rovetto, coordonnatrice de la mission d'appui
« codification »,

Mme Isabelle Vaultont, inspectrice générale de l'équipement,

M. André Chavarot, coordonnateur du collège « droit et contentieux »,

M. Bernard Perret, coordonnateur de la mission d'appui « évaluation » et secrétaire du
comité ministériel de l'évaluation,

- Personnalités qualifiées :

M. Daniel Chabanol, conseiller d'Etat, président de la cour administrative d'appel de Lyon
et membre associé de la 2^{ème} section du CGPC,

M. Yves Jegouzo, conseiller d'Etat en service extraordinaire, professeur à l'université Paris
I Sorbonne,

M. Bernard Seligmann, inspecteur général de l'équipement honoraire,

- Secrétariat général

M. Laurent Paillard, chargé de mission modernisation au service du pilotage des services et
de la modernisation

- Direction générale du personnel et de l'administration

Mme Monique Liebert-Champagne, directrice des affaires juridiques, informatiques et
logistiques et haut fonctionnaire à la qualité réglementaire,

- Direction générale de la mer et des transports

M. Jean-Claude Paravy, sous-directeur du contrôle de gestion, du pilotage de la performance et du budget,

- Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

M. Philippe Grand, chef du service de l'aménagement et de l'urbanisme,

- Direction générale des routes

M. François Duval, conseiller pour les affaires juridiques,

- Direction des affaires économiques et internationales

M. Barlet, sous-directeur du bâtiment, des travaux publics et des secteurs professionnels,

- Direction de la sécurité et de la circulation routières

M. André Chazeau, chef du bureau de la législation et du contentieux à la sous-direction de l'action interministérielle et de la communication,

- Direction générale de l'aviation civile,

Mme Alice-Anne Médard, sous-directrice des affaires juridiques,

- Direction du tourisme

M. Ronald Davies, sous-directeur de l'administration générale et de l'évaluation interne,

- Services déconcentrés

M. Jean-Yves Belotte, directeur régional de l'équipement de Haute-Normandie,
M. Claude Allibert, chef du service juridique de la DDE des Bouches-du-Rhône,
M. Jean Bonny, directeur du CETE Normandie-Centre,

- Ministère de l'agriculture et de la pêche,

Mme Marie-Françoise Guilhemsans, directrice, chef du service des affaires juridiques et haut-fonctionnaire à la qualité réglementaire,

- Ministère de l'écologie et du développement durable

M. Jean-Loup Garcin, chef du bureau de la législation et du contentieux à la sous-direction des affaires juridiques de direction générale de l'administration

- Juridictions administratives

Mme Lise Driencourt, vice-présidente du tribunal administratif de Lille.

Le secrétariat de l'instance sera assuré par Mme Marie-Ghislaine Delacourt, secrétaire de la 2^{ème} section.

Article 3

L'instance d'évaluation pourra s'adjoindre ou entendre toute personne ou service dont la présence ou l'audition sera jugée utile à ses travaux.

Article 4

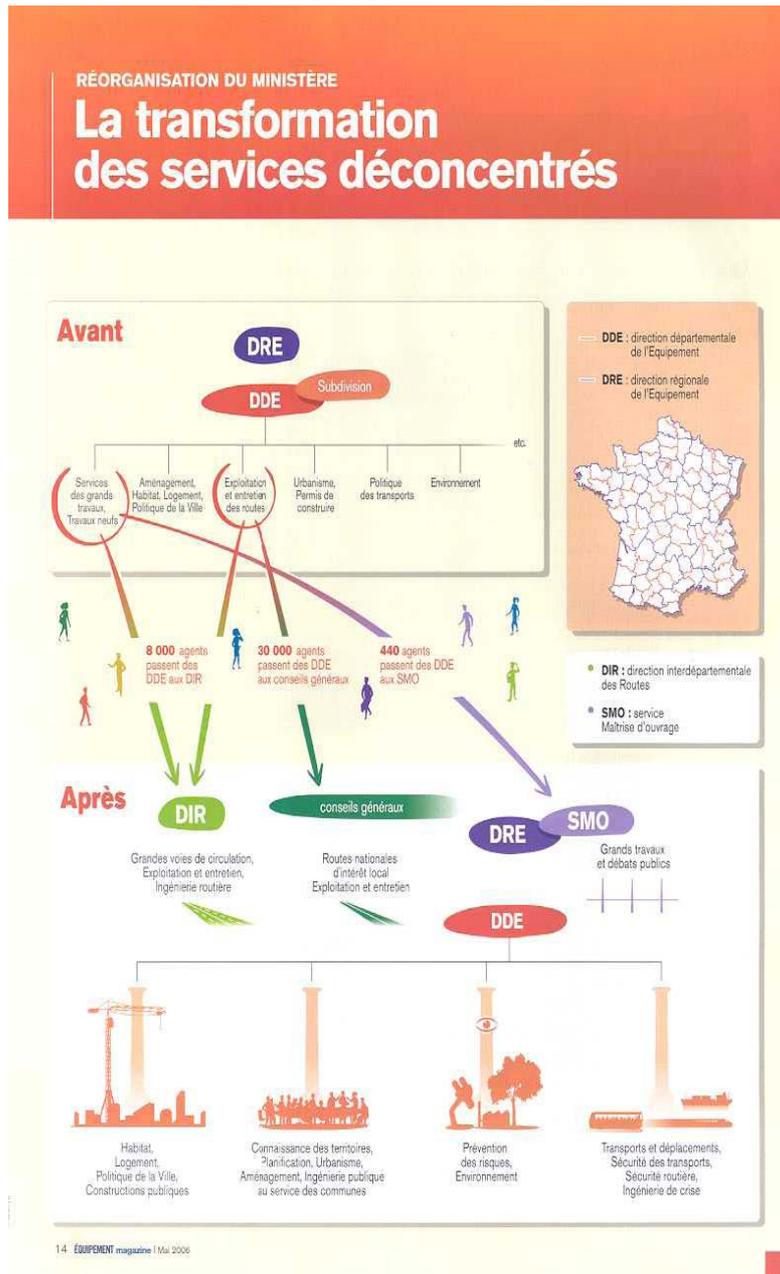
L'instance d'évaluation est appelée à présenter ses conclusions pour le 31 décembre 2006.

Fait à La Défense le 9 février 2006

signé

Claude Martinand

ANNEXE 5



ANNEXE 6

Evaluation des dispositions prises pour améliorer la qualité juridique de l'action du ministère Réunion du 9 mars 2006 de l'instance d'évaluation Compte rendu (4 pièces jointes)

Alain Lavoisier ouvre la réunion de l'instance en remerciant les personnes présentes d'avoir accepté de participer aux travaux destinés à évaluer les dispositions prises pour améliorer la qualité juridique de l'action du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

Il présente les excuses d'**Anne-Alice Médard**, sous-directrice des affaires juridiques à la direction générale de l'aviation civile, qui n'a pu se libérer pour cette première réunion.

Il rappelle que l'instance est chargée de se prononcer sur le cahier des charges de l'évaluation et sur la méthode de travail, de suivre la réalisation de ce travail et de valider le moment venu, le rapport d'évaluation qu'il est prévu de remettre au comité d'évaluation du ministère d'ici le 31 décembre 2006 et non le 31 octobre 2006 comme prévu initialement.

Pour ce faire, l'instance est assistée d'une équipe constituée de membres du CGPC et de représentants du secrétariat général du ministère et des directions générales et des directions d'administration centrales concernées.

Il donne la parole à **Bernard Perret**, coordonnateur de la mission d'appui « évaluation » du CGPC, et à **Laurent Paillard**, chargé de mission « modernisation » au service du pilotage des services et de la modernisation du secrétariat général pour qu'ils explicitent la démarche d'évaluation.

Bernard Perret rappelle le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit le travail d'évaluation. Il rappelle également qu'au terme du décret du 18 novembre 1998 modifié relatif à l'évaluation des politiques publiques « *évaluer une politique, c'est apprécier son efficacité en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en oeuvre* ». L'évaluation n'a donc pas pour but de juger l'action des agents et des services, mais d'apprécier des performances, la pertinence des actions et des organisations. Elle cherche à comprendre comment un système peut fonctionner dans le but de l'améliorer. Il ajoute qu'une instance d'évaluation exerce la double fonction de pilotage et de synthèse et indique que le CGPC a contribué depuis 2003 à plusieurs évaluations³⁸. Les rapports de ces évaluations figurent sur l'internet du ministère.

³⁸ La politique du logement dans les villes nouvelles
L'intervention des services dans l'application du droit des sols
La politique d'innovation routière du ministère
La modernisation de l'ingénierie publique.
La mise en oeuvre des politiques de transport urbain à l'égard de l'objectif de priorité des transports collectifs
La connaissance des territoires par les services du ministère

Laurent Paillard expose les raisons qui ont conduit le comité d'évaluation du ministère, lors de sa séance du 17 février 2005, à inscrire au programme ministériel d'évaluation 2005/2006 la présente évaluation. Il indique également que depuis cette date, un élément nouveau doit être pris en compte. Il s'agit de la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui aboutit à la transformation en crédits limitatifs des crédits du chapitre 3772 « frais judiciaires et réparations civiles », jusqu'alors évaluatifs, avec son corollaire la nécessité pour les services de mieux maîtriser dorénavant le coût des contentieux induits par leur action.

Alain Lavoisier commente ensuite le projet de cahier des charges de l'évaluation remis au membres de l'instance.

Deux finalités ont été fixées à l'évaluation. La première est de contribuer à l'élaboration d'une stratégie globale de sécurisation des activités de mise en oeuvre de la norme et des prestations de service et à une plus grande maîtrise du traitement des dossiers litigieux et contentieux ainsi qu'à une plus large diffusion de la culture juridique au sein des services impliqués dans ces activités.

La seconde est d'examiner la qualité de la production, par les services du ministère, des règles de droit et de textes d'instruction et de commentaires afin d'identifier les zones de fragilité de ces processus de production, leur ampleur, leurs causes et leurs conséquences.

Il rappelle les objectifs généraux de l'évaluation:

- une meilleure connaissance des situations et processus d'insécurité juridique dans l'action des services de l'équipement (typologie des situations à risques par nature de problème rencontré et par secteur d'activité, ...);
- l'appréciation des conséquences de ces situations en terme de risques contentieux et de coûts induits pour l'administration et pour les tiers;
- la détermination et l'analyse des causes des problèmes identifiés;
- l'évaluation des dispositions prises par le ministère (services centraux et déconcentrés) pour prévenir les contentieux, les traiter et en tirer des leçons;
- l'élaboration de propositions pour développer les efforts accomplis et réduire la gravité des dysfonctionnements constatés.

Pour répondre à ces questions, précise **Marie-Ghislaine Delacourt**, l'évaluation établira une synthèse des rapports ayant déjà appelé l'attention sur ce thème et procédera à des analyses critiques des suites qu'ils ont reçues.

Elle procédera également à une analyse descriptive des données sur les affaires litigieuses traitées entre le 1er janvier 2003 et la 31 décembre 2005 par les services (administration centrale et services déconcentrés) du ministère.

L'évaluation comportera également, la constitution, à partir de cette analyse descriptive, d'un échantillon de 15 à 20 contentieux, recouvrant des situations diversifiées et représentatives des problèmes les plus importants (retours d'expériences) ainsi que l'établissement d'une typologie des situations à risques.

Elle conduira enfin un nombre significatif d'études de cas (retours d'expériences) de manière à appréhender avec précision les processus ayant conduit aux dysfonctionnements constatés. A cet effet, elle procédera à l'audition de présidents de tribunal administratif et de chefs de services, et

instituera des groupes de travail sur des thèmes particuliers.

Agnès de Fleurieu considère que le champ de l'évaluation fixé par le cahier des charges est trop vaste. Elle estime qu'il conviendrait de le cibler sur des thèmes tels que la perte de compétences, la formation, la mauvaise compréhension du droit, la nécessaire clarification du droit dans certains domaines. Compte tenu de l'existence au sein du ministère du haut fonctionnaire chargé de la qualité réglementaire, elle pose la question de la plus-value qu'apporterait l'évaluation quant à la qualité des textes de droit produits par les services du ministère.

A ce propos, **Monique Liebert-Champagne**, directrice des affaires juridiques, informatiques et logistiques et haut fonctionnaire chargé de la qualité réglementaire, fait part de deux décisions qui la concernent. La première du directeur du cabinet du ministre du 8 août 2005, la désigne correspondante du secrétariat général du gouvernement pour la transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes. La seconde du secrétaire général du ministère du 10 janvier 2006, demande aux directeurs généraux et directeurs d'administration centrale de saisir des projets de textes de lois et de décrets en conseil d'Etat ou en conseil des ministres dès que le projet a été finalisé et ce dans un délai raisonnable avant toute transmission à un organisme pour consultation et a fortiori toute transmission au secrétariat général du gouvernement.

Daniel Chabanol, conseiller d'Etat, président de la cour administrative d'appel de Lyon et membre associé de la 2ème section, fait observer que, quelles que soient les précautions prises, les nouveaux textes sont porteurs d'ambiguïté. Il tient en conséquence au maintien de la deuxième finalité de l'évaluation, l'examen de la qualité de la production par les services du ministère de règles de droit et de textes d'instruction et de commentaires. Il pense par ailleurs que la préoccupation juridique est importante en soi quel qu'en soit le coût, l'élément respect du droit étant parfois plus fort que le prix. Il pense également que la multiplication des petits contentieux nuit à la crédibilité de l'action publique.

Marie-Françoise Guilhemsans, directrice, chef du service des affaires juridiques du ministère de l'agriculture et de la pêche, partage cet avis. En revanche, l'étude au travers des contentieux de ce qu'il y aurait lieu de faire pour améliorer la qualité de la production des règles de droit par les services du ministère aurait sa préférence.

Yves Jegouzo, conseiller d'Etat et professeur de droit à l'université Paris I, Panthéon-Sorbonne, fait observer que la multiplication des contentieux est inhérente à celle des lois et règlements. Il illustre son propos par l'augmentation considérable des recours contre les examens qui a suivi la multiplication des textes en la matière. Il illustre également par les difficultés d'application de la loi « littoral » alors que la problématique du littoral ne lui semble pas fondamentalement plus compliquée que celle de l'urbanisme. Il considère aussi que le traitement d'une affaire contentieuse par les efforts qu'il impose constitue un moyen de progrès et que le coût du contentieux ne doit pas devenir une obsession.

Bernard Seligmann, inspecteur général de l'équipement honoraire, estime que le cahier des charges tel qu'il est rédigé ne permet pas de répondre à la seconde finalité fixée à l'évaluation. Il souhaite qu'une analyse précise des suites données aux recommandations formulées dans les rapports existants sur ce thème soit effectuée. S'agissant de l'analyse des contentieux il insiste sur la nécessité pour l'évaluation de s'intéresser également au contentieux « caché ».

Jean-Claude Paravy, sous-directeur du contrôle de gestion, du pilotage, de la performance et du budget à la direction générale de la mer et des transports (DGMT), s'interroge sur le bien fondé d'une méthode reposant uniquement sur l'analyse du contentieux, c'est-à-dire la pathologie de l'action administrative, pour rechercher des voies d'amélioration de la production des normes juridiques.

L'examen d'affaires contentieuses passées, répond **Agnès de Fleurieu**, permet de constater les principales causes de litiges qui résultent parfois de négligences d'ordre juridique pouvant apparaître mineures mais qui ont souvent des conséquences importantes en matière de responsabilité. Cela participe de la prévention des contentieux.

Pour **Jean-René Brunetière**, coordonnateur de la mission d'inspection générale territoriale de Franche-Comté, Bourgogne (MIGT 9), l'entrée par les contentieux revient à analyser la plus ou moins bonne application du droit par les services. Il est donc partisan du maintien de la seconde finalité pour étudier les textes qui sont à l'origine des contentieux. Il ajoute que, face à un problème de qualité, la mise en oeuvre d'un système de certification de la qualité s'impose pour définir le niveau de qualité à assurer et pour hiérarchiser les risques. Cela permettrait d'engager les services dans la voie du professionnalisme. A cette fin, il préconise l'évaluation de la non qualité de l'activité de l'administration (coût, perte de temps...) mais considère que l'analyse des contentieux s'avérera inefficace au regard de la production vernaculaire des services.

Une très faible partie des décisions juridiquement contestables fait l'objet d'un contentieux. Il préconise qu'on analyse la qualité juridique d'un échantillon représentatif de décisions courantes (par exemple en ADS et en marchés publics) pour se faire une idée de la qualité générale de la production et des principales sources de non qualité.

Eliane Le Coq-Bercaru, conseillère du médiateur de la République, partage l'avis de **Jean-René Brunetière** sur l'adoption de normes « qualité » qui devront être coordonnées ajoute-t-elle. Elle insiste, en outre, sur l'importance de la prise en compte des « clients » dans l'action publique.

Jean Bonny, directeur du centre d'études techniques de l'équipement (CETE) Normandie-Centre, note le décalage entre le titre de l'évaluation et le contenu du cahier des charges, fait observer, que dans le domaine technique, le ministère est « contributeur » et non producteur de normes et indique que le CETE Normandie-Centre a fait l'objet d'une démarche « certification » en application de la norme ISO 9001, démarche qu'il juge transposable aux entités juridiques.

Jean-Yves Belotte, directeur régional et départemental de l'équipement (DRDE) de Haute-Normandie, note que vouloir promouvoir la sécurité juridique de l'action des services à partir de l'examen d'affaires contentieuses qui se révèlent bien après les décisions prises, n'est pas la meilleure approche et qu'il serait préférable d'anticiper sur les risques à venir. Il estime que dans le contexte actuel de refondation des services qui entraîne la recomposition des équipes avec sa conséquence, le risque de perte de mémoire, les chefs de service sont demandeurs d'une aide pour mieux bâtir leur service en termes d'organisation et de compétences à développer, compte tenu des enjeux variables suivant les lieux et les missions.

Claude Allibert, chef du service juridique de la DDE des Bouches-du-Rhône, fait part de la situation délicate des juristes dans les services déconcentrés du ministère. Malgré l'existence dans la majorité des services d'une entité juridique clairement identifiée, dont les moyens toutefois varient

de 0,4 agent équivalent temps plein à 34 selon les départements, l'exercice de la fonction juridique demeure dispersé entre les structures d'un même service, et les juristes ne sont pas associés la plupart du temps à la prise de décision. Ils ne sont consultés qu'au moment où apparaissent les contentieux. Face à cette situation, il redoute que les « bons » juristes quittent les services de l'Équipement. Il est donc urgent, de son point de vue, d'instituer une filière pour les juristes.

Philippe Grand, chef du service de l'aménagement et de l'urbanisme à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), estime que les services du ministère ont besoin, outre de juristes spécialistes, de juristes généralistes. De son point de vue, à trop porter l'attention sur les premiers, la problématique des seconds risque de ne pas être abordée. Considérant par ailleurs que certains contentieux sont automatiques comme celui de l'attribution des aides personnalisées au logement (APL), il estime que la qualité de la norme se juge d'abord au fait qu'elle répond au problème posé.

Monique Liebert-Champagne considère que la réflexion sur la qualité de la norme est plus politique que juridique. Elle en veut pour preuve trois phénomènes actuels: l'accélération de la production des directives, l'instabilité croissante de la loi en raison de la multiplication des amendements et l'action croissante des lobbies au niveau international et communautaire dans les nombreux domaines d'activité du ministère.

Yves Jegouzo partage cette analyse et ajoute qu'il serait souhaitable que ce soient les mêmes personnes qui négocient à Bruxelles et qui appliquent ensuite la règle. Il regrette le manque de travail interservices en amont qui aboutit parfois à l'élaboration de textes très complexes. Il se prononce donc pour le maintien de la seconde finalité de l'évaluation.

Philippe Grand estime qu'il faut resserrer la réflexion sur la qualité de l'action juridique des services déconcentrés au moment de la réorganisation des services qui est aujourd'hui l'enjeu majeur de la refondation du ministère.

Isabelle Vaulont souhaite que l'évaluation prenne en compte la situation des usagers qui n'ont pas la connaissance ou les moyens de faire valoir leurs droits dans les situations conflictuelles.

Face aux points de vue divergents exprimés sur la seconde finalité de l'évaluation, **Alain Lavoisier** demande aux membres de l'instance présents de lui faire parvenir des propositions écrites pour la rédaction d'un contre projet qui leur sera soumis pour validation.

L'examen du cahier des charges étant clos, **Alain Lavoisier** propose de passer à l'exposé des problématiques juridiques des directions générales du ministère. Il donne la parole à **Jean-François Grassineau**, directeur, secrétaire général de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

En introduction à son exposé³⁹, **Jean-François Grassineau** dresse le bilan 1995/2005 du contentieux à la DGAC qui, précise-t-il, peut concerner l'administration devant la juridiction administrative ou ses préposés devant les tribunaux répressifs, leur responsabilité pouvant être mise en cause soit pour ne pas avoir appliqué une réglementation, soit pour ne pas avoir fait usage d'un pouvoir prévu par la réglementation, soit pour ne pas avoir proposé une réglementation⁴⁰.

³⁹ Cf. pièce jointe n° 1

⁴⁰ Cette dernière possibilité de mise en cause peut être contestée, notamment au pénal (procès du Mont Sainte-Odile).

Il précise ensuite que pour réduire les contentieux, la DGAC a recours aux méthodes utilisées pour la sécurité et notamment la méthode de gestion des risques.

Cette méthode comporte en premier lieu l'établissement d'une cartographie des risques par croisement de deux critères, la fréquence, en l'occurrence d'un type de contentieux, et la gravité de ses conséquences (risques financiers). Elle n'est pas vraiment adaptée au domaine juridique, reconnaît **Jean-François Grassineau**, et ce pour des raisons qu'il explicite. Toutefois, l'examen séparément de ces deux critères permet de montrer que les 2/3 des contentieux sont des litiges portant sur la situation individuelle des agents et du personnel navigant⁴¹ et que ceux ayant les conséquences les plus graves sont, au plan financier, les litiges avec les compagnies aériennes et les aéroports⁴² et, pour le reste, les mises en cause de fonctionnaires à la suite d'accidents⁴³.

Cette méthode comporte également le développement d'une défense « en profondeur » comprenant des mesures de protection (une fois le risque survenu) et, en amont, des mesures de prévention afin d'éviter que le risque ne se reproduise.

A cette fin, la DGAC a établi un schéma théorique comportant un arbre des causes avant la survenance du risque suivi d'un arbre des conséquences sur lequel figurent des « barrières de protection et de prévention ».

S'agissant des mesures de protection, **Jean-François Grassineau** précise qu'à la DGAC elles sont différentes selon que le litige est porté devant la juridiction administrative ou judiciaire ou pénale. Cela étant, deux éléments leur sont communs :

- la concentration des contentieux à la sous-direction des affaires juridiques du secrétariat général ce qui permet de développer une politique en la matière, de suivre, en liaison avec les directions et les services, les situations pouvant donner lieu à contentieux et de développer une stratégie en matière d'appel .
- Le recours à des avocats. Dès lors qu'un litige revêt une certaine gravité, la DGAC s'appuie sur deux cabinets d'avocats, l'un en matière pénale, l'autre en matière administrative. Certes, devant la juridiction administrative le recours à un avocat n'est pas obligatoire, mais la DGAC se félicite d'y avoir recours, un avocat pouvant plaider et déposer des notes en délibéré. Elle a pu ainsi mettre fin à un contentieux de 10 ans sur les redevances.

⁴¹ Le contentieux portant sur le personnel navigant représente pour l'essentiel le recours portant sur l'imputabilité d'une inaptitude médicale au service aérien qui, si elle est reconnue, se traduit par le versement d'indemnités conséquentes de la Caisse de retraite du personnel navigant (CRPN).

⁴² Refus de délivrance d'une licence de transport aérien, litiges sur les redevances, contestations sur le remboursement des avances faites par le gestionnaire au concessionnaire en fin de concession aéroportuaire.

⁴³ De ce point de vue, sont essentiellement concernés les services de contrôle du trafic aérien, qui représentent la majorité du personnel et les services de certification des aéronefs et de la surveillance des exploitants (direction de la sécurité au niveau central, direction de l'aviation civile au niveau local).

Sur le fond, la DGAC recherche un accord amiable dès lors que l'administration est clairement en tort⁴⁴ et quand elle estime sa position fondée, elle utilise les moyens de fond et de procédure qui lui sont offerts⁴⁵.

Les mises en cause au pénal des fonctionnaires font, quant à elles, l'objet d'un traitement spécifique. En effet, pour légales et légitimes qu'elles soient, elles peuvent susciter chez les intéressés des incompréhensions et/ou un sentiment d'injustice. En outre, la relation de cause à effet entre les faits reprochés et le dommage ne peut pas toujours être établie, un accident résultant dans la quasi-totalité des cas de la simultanéité de différentes causes, dont certaines au surplus ne peuvent être établies de façon certaine. De ce fait, les débats s'orientent vers l'appréciation d'un degré de probabilité davantage que vers l'établissement d'une relation causale. La DGAC accorde donc la protection au fonctionnaire en cause, l'accompagne dans sa défense (prise en charge d'un avocat choisi par l'agent et respect de la règle qui veut que la protection du fonctionnaire est assurée au seul bénéfice de l'agent mis en cause) et lui fournit les moyens propres à d'assurer sa défense (compte-rendus de réunion, notes internes, correspondances...).

S'agissant des moyens de prévention, ils s'appuient sur le retour d'expérience. Outre éventuellement des formations pour les agents ou des réorganisations, la prévention à la DGAC repose sur:

- la certification des unités chargées d'appliquer la réglementation.
- L'information des intéressés dans le domaine de la gestion du personnel où la réglementation est complexe, les décisions à prendre multiples et donc le risque d'erreur non négligeable.
- La responsabilisation des services.
- L'appropriation du risque : par l'information et la formation, il convient de faire comprendre aux agents que la possibilité d'une mise en cause personnelle ne doit pas conduire à la paralysie et doit amener à une meilleure qualité de l'action, guidée par le principe de précaution, prenant en compte les risques possibles et les moyens de les éliminer.
- La réglementation : revoir la réglementation peut être une des conclusions du retour d'expérience. Elle est de moins en moins possible, soit que la réglementation figure dans les textes de portée générale (marchés, fonction publique), soit que la réglementation propre à l'aviation civile soit issue des instances communautaires dont la qualité rédactionnelle est très variable. Toutefois, il subsiste une marge d'action très appréciable.

Alain Lavoisier remercie **Jean-François Grassineau** et donne la parole à **François Duval**, conseiller juridique du directeur général des routes (DGR) qui, préalablement à la présente réunion a adressé au président de l'instance une note intitulée « Éléments de réflexion concernant les mesures d'amélioration de la qualité juridique des actions de l'Etat – application à la direction générale des routes »⁴⁶.

François Duval fait observer en introduction que la DGR ne produit pas de normes mais est concernée par l'élaboration de normes par d'autres directions ou d'autres ministères.

⁴⁴ Dans un accident mettant en cause le contrôle aérien, la DGAC a recherché pour la réparation des dommages un accord amiable avec les ayant droits des victimes.

⁴⁵ A la suite d'une annulation d'un arrêté portant sur les taux de redevances, la DGAC a dans un premier temps obtenu une loi de validation au Parlement. Cette loi a été déclarée par le Conseil d'Etat contraire aux dispositions de la convention européenne des droits de l'homme en ce sens qu'elle allait à l'encontre de la règle d'un procès équitable. La DGAC a alors invoqué le fait les requérants n'avaient pas, sauf l'un d'entre eux pendant un temps limité, contesté en temps utile les titres de perception (jurisprudence Veinvogel) et obtint satisfaction.

⁴⁶ Cf. pièce jointe n° 2

Il estime que promouvoir la qualité des normes juridiques c'est aussi en apprécier le coût social.

Pour illustrer son propos, il cite le coût social exorbitant de l'annulation éventuelle pour vice de procédure du dossier d'enquête publique d'une opération d'investissement routier. Il rappelle qu'une telle opération met en jeu plusieurs procédures requérant une enquête publique (déclaration d'utilité publique, mise en conformité des documents d'urbanisme, déclassement, reclassement, enquête parcellaire, enquête au titre de la loi sur l'eau) et que l'ensemble des autorisations obtenues peut être annulé pour défaut de procédure.

Conscient de la difficulté de convaincre les juristes de la nécessité de simplifier la règle, **François Duval** plaide en faveur d'une réflexion collective sur les effets pervers des textes juridiques en cours d'élaboration.

Dans le même ordre d'idée, il rappelle que la transposition mal conçue des dispositions des directives européennes sur l'environnement peut bloquer une opération routière avec des conséquences financières considérables. Il cite l'exemple du chantier de l'A28 entre Le Mans et Tours qui a été bloqué tant que la protection d'une espèce le scarabée « pique-prune ⁴⁷» n'était pas prise en compte dans le projet.

Il regrette par ailleurs les décisions incohérentes prises au nom du principe de précaution et de la sécurité publique. Il cite à cet égard la réduction à la portion congrue du programme pluriannuel d'équipement et de mise aux normes des glissières de sécurité pour diminuer l'accidentologie (600 tués par an) au profit de la sécurité des tunnels (38 tués depuis 1945 - en France du moins-) qui apporte un gain de sécurité marginal mais très médiatique.

Ces exemples choisis parmi d'autres démontrent le dysfonctionnement global de la fonction juridique. Pour remédier à cette situation qui n'est pas spécifique au ministère de l'équipement, **François Duval** estime qu'il faut identifier à l'amont les risques juridiques.

Parmi ces derniers figurent certaines réglementations qui sont très difficilement applicables. Ainsi des délais figurent dans les conventions de concession alors que leur respect dépend de la durée des fouilles archéologiques qu'aucun texte ne permet de maîtriser et qui peuvent les augmenter considérablement.

La prévention des risques juridiques suppose donc un pilotage «amont» en matière de réglementation.

S'agissant de la commande publique, la DGR ne joue pratiquement pas de rôle « support » en matière d'élaboration de la réglementation: elle ne participe pas aux réunions interservices et interministérielles. Si elle est consultée, elle l'est tardivement dans des conditions ne permettant pas raisonnablement de se faire une opinion sur les projets de textes qui lui sont soumis.

En outre, la réglementation en matière de marchés publics est en constante évolution et ses auteurs ne semblent pas avoir pour objectif de faciliter la tâche de ceux qui vont avoir à l'appliquer.

Or, l'annulation de la procédure de passation d'un marché dans la cadre de la réalisation d'une opération routière peut engendrer des coûts directs énormes de l'ordre de 80, 100 voire 200 millions

⁴⁷ *Osmoderma eremita*

d'euros sans compter les coûts indirects et le risque politique.

La fonction réglementaire ne peut se satisfaire d'élaborer des textes respectant la hiérarchie des normes, il faut également qu'aucun texte ne soit pris s'il n'est pas incontestablement d'intérêt général. Il ne lui paraît pas que tous les textes dont le ministère a la charge soient également d'un tel intérêt.

Alain Lavoisier remercie **François Duval** et donne la parole à **Philippe Grand** qui, préalablement à la réunion, a également transmis au président de l'instance une note intitulée « qualité juridique - 9 mars 2006 »⁴⁸.

Philippe Grand décrit le champ d'intervention extrêmement large dans le domaine juridique de la DGUHC à savoir créer la norme, veiller à sa bonne application, exercer la tutelle des établissements publics et organiser le contrôle à charge des services déconcentrés et suivre le contentieux de l'habitat et de l'urbanisme.

Il présente en premier lieu les solutions les plus récentes mises en oeuvre pour répondre aux principales difficultés rencontrées.

Ainsi, pour pallier les difficultés d'application des textes législatifs nécessitant une interprétation du contexte local et l'insuffisante culture juridique des services déconcentrés de l'équipement, la DGUHC a monté des formations, diffusé des documents d'explication et organisé une foire aux questions sur son site internet permettant de mutualiser les réponses aux questions les plus fréquentes en matière d'urbanisme. Elle a élaboré et diffusé des circulaires, constitué ou réactivé de réseaux d'échanges avec les DDE et constitué des « pôles de compétence ».

Elle s'est également efforcée de faire prendre conscience aux services déconcentrés des risques juridiques de leurs activités. Celles-ci peuvent en effet relever de modes d'intervention très différenciés auxquelles correspondent des conditions de mise en cause de la responsabilité de l'Etat très différentes selon la nature de l'intervention (mandat, conduite d'opération, conseil au profit d'une autre administration ou de collectivités territoriales).

Par ailleurs, la DGUHC a entrepris, pour anticiper les risques contentieux et trouver des solutions pour réduire le risque indemnitare, un travail pour identifier, au niveau national, les principales sources de contentieux (règles, comportements, politiques) qui devrait déboucher soit sur des procédures, soit sur des préconisations aux services dans les différents domaines étant précisé que dans le domaine de l'ingénierie publique, elle ne dispose d'aucune donnée historique pour déterminer les marchés susceptibles d'être recherchés.

Il précise que, compte tenu du très faible contentieux dans le domaine de la construction et de la similitude des problèmes du contentieux de l'ingénierie publique avec ceux déjà évoqués par François Duval, il limitera par la suite son intervention au problème de l'urbanisme.

Philippe Grand souligne les difficultés inhérentes au caractère « conjoint » d'un certain nombre de décisions entre l'Etat et les collectivités locales comme c'est le cas des accords nécessités par la loi « littoral », des cartes communales ou des permis de construire délivrés au nom de l'Etat. Même si le risque juridique est identifié, l'arbitrage rendu est souvent le fruit d'une négociation n'accordant

⁴⁸ Cf. pièce jointe n° 3

pas toujours la première place à la sécurité juridique.

Il fait observer enfin le caractère purement virtuel du contrôle hiérarchique que l'Etat est supposé exercer sur certains actes des collectivités locales, tels que la liquidation des taxes d'urbanisme ou les arrêtés interruptifs de travaux, dont l'irrégularité engage sa responsabilité.

En second lieu il fait part de problématiques plus récentes.

En permettant d'identifier de façon synthétique l'activité des services déconcentrés relevant des responsabilités de la DGUHC, la LOLF rend nécessaire la clarification des responsabilités en matière juridique dans le domaine de l'urbanisme, et en particulier des autorisations d'urbanisme, souvent lieu de synthèse de législations différentes relevant de la responsabilité d'autres départements ministériels et dans le domaine des risques, l'établissement des PPR relevant du ministère de l'écologie et du développement durable alors qu'ils sont souvent réalisés par les DDE, la plupart du temps sur la base d'informations provenant des services dudit ministère.

Par ailleurs, en terme de risque juridique, l'intervention d'établissements publics fonciers ou d'aménagement dans le domaine de l'aménagement pose la question du contrôle de leur activité, et des moyens mis en œuvre par ces établissements pour couvrir les conséquences financières de leur action (l'auto assurance atteint ses limites lors des condamnations les plus importantes). Ces questions jusqu'alors peu traitées doivent être abordées. La nouvelle génération d'établissements publics d'Etat, où l'Etat n'est plus majoritaire au conseil d'administration rend le sujet encore plus délicat.

Enfin, **Philippe Grand** évoque la question de l'évolution des moyens, tant en termes de compétence des agents et de niveau de ceux affectés aux domaines dont la DGUHC a la charge que dans la perspective d'une réorganisation des services déconcentrés et du renforcement du rôle du niveau régional.

Il conclut qu'il n'est pas possible de traiter la question de l'amélioration de la qualité juridique de l'action du ministère de manière uniforme. Il ajoute que le droit ne doit pas non plus être considéré comme une matière autonome de l'action administrative quotidienne. Il ne concerne pas les seuls « juristes », tous les personnels de l'administration centrale ou des services déconcentrés doivent en maîtriser les notions fondamentales de même qu'ils doivent maîtriser l'expression écrite ou les outils de bureautique. Il cite à cet égard le domaine de l'urbanisme, où on ne peut monter de bon projet ou accompagner utilement une politique que si l'on maîtrise les outils juridiques qui permettent de la mettre en œuvre. De même on ne peut élaborer un droit utile que si l'on a participé à la détermination d'objectifs à atteindre clairs et si on participe à leur mise en œuvre sur le terrain.

Alain Lavoisier remercie **Philippe Grand** et donne la parole à **Jean-Claude Paravy**.

La création de la direction générale de la mer et des transports (DGMT) par le décret du 16 mai 2005 portant organisation de l'administration centrale du ministère a été l'occasion, précise **Jean-Claude Paravy**, de poser la question de l'organisation de la fonction juridique et du traitement du contentieux qui relevaient précédemment d'un modèle différent au sein de chacune des directions pré-existantes.

L'organisation retenue au terme des réflexions de groupes de travail constitués à cet effet, repose sur le principe de subsidiarité du secrétariat général par rapport aux trois directions opérationnelles qui composent la DGMT et sur la mise en réseau des compétences. Le bureau de la coordination et de la synthèse administrative du secrétariat général assure notamment la synthèse des procédures de simplifications administratives et de transpositions de directives, la synthèse (minimale) du suivi des contentieux traités par chaque direction de la direction générale, l'assistance à la rédaction des marchés et conventions conclus par la direction générale et la gestion des relations avec le haut fonctionnaire à la qualité de la réglementation.

La production juridique de la DGMT est multiple : beaucoup d'unités produisent des textes normatifs souvent lourds (niveau législatif et réglementaire), quelques actes contractuels, mais assez peu d'actes individuels. Sont gérés les contentieux induits et surtout une importante production d'éléments d'interprétations. Une part notable de l'action de la direction générale est mise en œuvre non seulement par les services déconcentrés du ministère (DRE essentiellement), mais surtout par des opérateurs de l'Etat : le volet tutelle et plus généralement gouvernance des établissements et entreprises publiques constitue un vecteur important de l'activité, y compris juridique.

Le contenu de cette production est lui même très varié, puisque les textes concernés relèvent du domaine institutionnel, du domaine technique, du domaine social... Surtout, la matière des transports est très largement imprégnée par le droit communautaire et international. C'est flagrant pour le maritime et le ferroviaire, avec l'intervention de « paquets » successifs réglementaires ou de directives : Erika ou ferroviaires, mais aussi pour le transport routier, le volet social, et de plus en plus pour le portuaire et le fluvial.

En conclusion, **Jean-Claude Paravy** estime que si une certaine complexité existe, non exempte de risques en matière de qualité de la production juridique, cette complexité est largement inhérente à la matière traitée et à ses évolutions récentes plus qu'à l'organisation mise en place : on passe de traditions « colbertistes » à une ouverture à la concurrence des services rendus, le volet régalien se recentre sur des thèmes (sécurité, sûreté) où l'attente du citoyen s'accroît, et la marge de manœuvre traditionnelle de l'administration nationale se trouve modifiée dans un contexte à la fois de décentralisation mais surtout d'imprégnation du niveau communautaire et international.

Après avoir remercié **Jean-Claude Paravy**, **Alain Lavoisier** demande au représentant du ministère de l'écologie et du développement durable, **Jean-Loup Garcin**, de bien vouloir lui adresser une note présentant les problématiques juridiques des directions de son département ministériel. Cette note adressée peu après la réunion de l'instance figure à l'annexe E.

Le président **Alain Lavoisier** fait ensuite une synthèse rapide des rapports et documents antérieurs sur la fonction et la dimension juridiques au ministère et précise que le détail de cette synthèse sera transmis aux membres de l'instance.

La plupart de ces rapports et documents mettent en évidence l'évolution de l'environnement juridique résultant d'une part, des actions de décentralisation et de déconcentration, et d'autre part, d'un ensemble d'autres facteurs, parmi lesquels la propension généralisée de la société au contentieux, la montée en puissance du droit avec l'apparition de « droits nouveaux » et, pour ce qui concerne le ministère, une exposition forte, en raison de ses activités, aux risques en général et aux risques juridiques en particulier.

Ils observent que la réactivité des services du ministère tant au niveau de l'administration centrale qu'à celui des services déconcentrés n'est pas toujours à la hauteur des enjeux auxquels ils sont confrontés et préconisent pour y remédier une large panoplie de mesures dont la récurrence de plusieurs d'entre elles montre qu'elles n'ont pas encore abouti.

Les mesures préconisées pour remédier aux faiblesses constatées ont porté, en priorité -- sans compter la nécessité souvent rappelée d'une implication forte de la hiérarchie et bien sûr le renforcement des moyens-- sur l'organisation et le fonctionnement des services ainsi que sur la formation et les moyens propres à mobiliser les agents en charge du domaine juridique et contentieux.

Pour ce qui est de l'organisation appropriée des services, gage d'un fonctionnement sans heurts, l'ensemble des rapports relèvent une organisation de la fonction contentieuse encore mal maîtrisée que ce soit au niveau de l'administration centrale ou des services déconcentrés.

Parmi les remèdes proposés, figurent la mise en place d'un « management » de la fonction et l'intensification de la formation considérée unanimement comme un des vecteurs essentiels d'amélioration de la qualité de l'action juridique et contentieuse et comme indispensable au développement d'une carrière de juriste au ministère et à la création d'une filière des juristes.

Il ajoute qu'il appartiendra bien entendu à l'évaluation de procéder à l'analyse critique des suites qu'ils ont reçues comme le recommande le projet du cahier des charges examiné précédemment. Il ajoute également que la synthèse des observations formulées en séance sera intégrée dans le cahier des charges.

Avant de lever la séance le président renouvelle ses remerciements aux participants et précise que l'instance se réunira de nouveau en fonction de l'état d'avancement des travaux en juillet ou en septembre prochains et en décembre 2006 pour valider le rapport final.

La séance est levée à 17h45.

**Instance d'évaluation des dispositions prises pour améliorer
la qualité juridique de l'action du ministère
Réunion du 9 mars 2006
présidée par Monsieur Alain Lavoisier
Liste des personnes présentes**

Monsieur Claude Allibert (DDE 13),

Monsieur René Barlet (DAEI),

Monsieur Jean-Yves Belotte (DRDE Haute-Normandie),

Monsieur Jean Bonny (CETE Normandie-Centre),

Monsieur Jean-René Brunetière (MIGT9),

Monsieur Daniel Chabanol (conseiller d'Etat, président de la cour administrative d'appel de Lyon et membre associé de la 2ème section),

Monsieur André Chavarot (CGPC),

Monsieur Ronald Davies (direction du tourisme),

Madame Marie-Ghislaine Delacourt (CGPC),

Madame Lise Driencourt (vice-présidente du tribunal administratif de Lille),

Madame Agnès de Fleurieu (présidente de la 2ème section du CGPC),

Monsieur Jean-Loup Garcin (ministère de l'écologie et du développement durable, service de l'inspection générale de l'environnement),

Monsieur Philippe Grand (DGUHC),

Monsieur Yves Jegouzo (conseiller d'Etat et professeur à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne)

Madame Marie-Françoise Guilhemsans (ministère de l'agriculture et de la pêche),

Madame Chantal Lecomte (CGPC),

Madame Eliane Le Coq-Bercaru (médiature de la République),

Madame Monique Liebert-Champagne (DAJIL),

Madame Brigitte Phémolant (DGUHC),

Monsieur Laurent Paillard (secrétariat général),

Monsieur Jean-Claude Paravy (DGMT),

Monsieur Bernard Perret (CGPC),

Monsieur Marc Rouchayrole (DAJIL),

Monsieur Bernard Seligmann (inspecteur général de l'équipement honoraire).

Madame Marie-Françoise Simon-Rovetto (CGPC),

Madame Isabelle Vaultont (CGPC).

Pièce jointe 1

La qualité juridique à la direction générale de l'aviation civile Une approche par la gestion des risques par Jean-François Grassineau

Le bilan du contentieux à la DGAC s'établit comme suit sur 10 ans :

	1995	2000	2005
Requêtes	270	141	63
Jugements	77	112	134
Taux réussite	751	831	821

Les deux « pics » de requêtes enregistrées s'expliquent :

En 1995, par les contentieux des compagnies aériennes sur les redevances.

En 2002-2003, par un nouveau contentieux d'officiers contrôleurs de la circulation aérienne en retraite sur leur réclamation en qualité d'ingénieur du contrôle de la navigation aérienne (ICNA).

Les contentieux peuvent concerner l'administration devant la juridiction administrative ou ses préposés devant les tribunaux répressifs. Leur responsabilité peut être mis en cause dans différentes hypothèses : soit pour ne pas avoir appliqué une réglementation, soit pour ne pas avoir fait usage d'un pouvoir prévu par la réglementation, soit pour ne pas avoir proposé une réglementation⁴⁹.

L'objet de la pérennité est d'exposer les moyens de réduire les contentieux en transposant les méthodes utilisées pour assurer la sécurité et notamment la méthode de gestion des risques.

- **La méthode de gestion des risques comporte différentes étapes.**
 - **Etablir une cartographie des risques juridiques.**

Deux critères sont utilisés à cette fin, la fréquence d'un type de contentieux et la gravité de ses conséquences (risques financiers).

En fonction de la fréquence F et de la gravité G, on peut dresser une matrice de criticité en deux dimensions avec généralement 4 classes (F de 1 à 4 et G de 1 à 4) et trois classes de risques : acceptables ($F \times G \leq 3$), améliorables ($F \times G \leq 6$) et intolérables ($F \times G > 6$).

Ce schéma théorique est peu pertinent dans le domaine juridique.

D'une part, l'équivalence ainsi établie entre un risque grave et un risque peu fréquent ne correspond pas à la réalité. Certains risques comportent une gravité telle qu'ils n'ont rien de comparables à des risques très fréquents. Par ailleurs, certains d'entre eux, comme la mise en cause de fonctionnaires

⁴⁹ Cette dernière possibilité de mise en cause peut être contestée, notamment au pénal (procès du Mont Sainte-Odile).

au pénal, au-delà des conséquences financières éventuelles, ont des répercussions telles sur l'individu et sur l'administration que l'on doit les situer très haut dans l'échelle de la gravité.

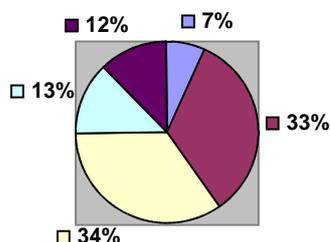
D'autre part, dans un Etat de droit, l'administration a le devoir de se préoccuper des manquements à la réglementation, quelle que soit la fréquence ou la gravité des contentieux et même en l'absence de contentieux.

Toutefois, si l'on examine séparément les deux critères de fréquence, et de gravité, on aboutit aux conclusions suivantes :

Par la gravité, les contentieux portent :

- Pour les seules conséquences financières sur les litiges avec les compagnies aériennes et les aéroports (refus de délivrance d'une licence de transport aérien, litiges sur les redevances, contestations sur le remboursement des avances faites par le gestionnaire au concessionnaire en fin de concession aéroportuaire).
- Pour ses conséquences, autres que financières sur les mises en cause de fonctionnaires à la suite d'accidents. De ce point de vue, sont essentiellement concernés les services de contrôle du trafic aérien, qui représentent la majorité du personnel et les services de certification des aéronefs et de la surveillance des exploitants (Direction de la sécurité au niveau central, direction de l'aviation civile au niveau local).

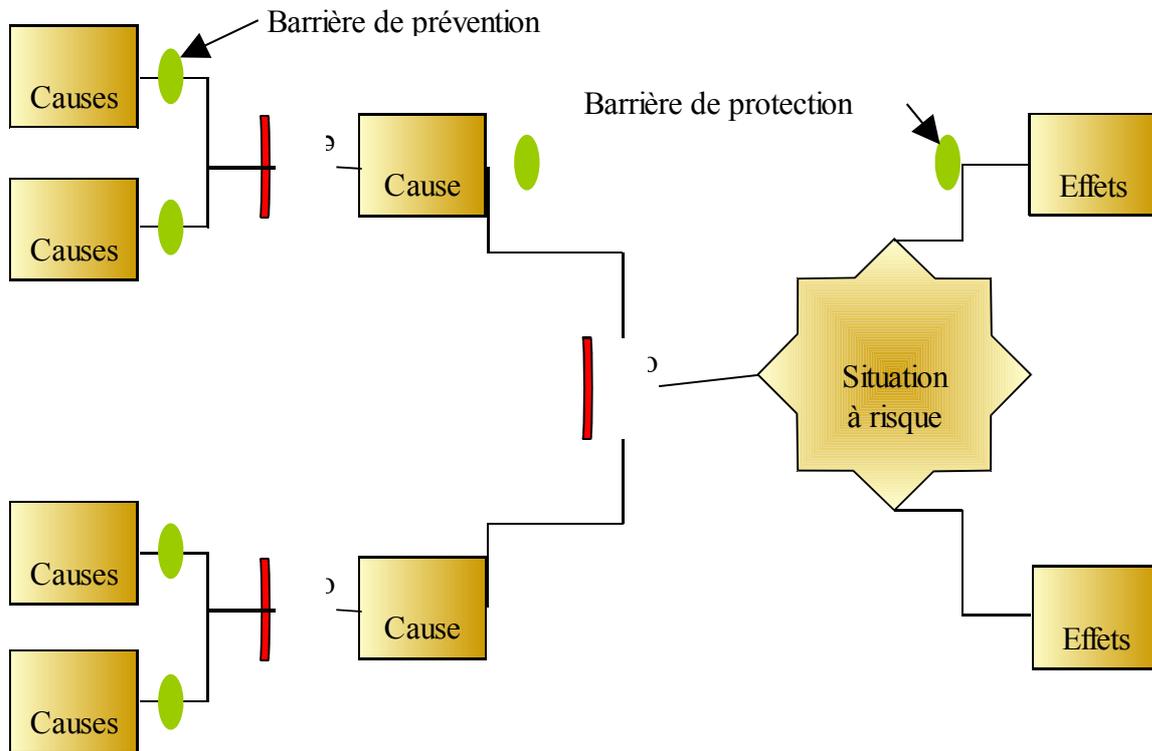
Par la fréquence, les 2/3 des contentieux sont des litiges portant sur la situation individuelle des agents et du personnel navigant.



Le contentieux portant sur le personnel navigant représente pour l'essentiel le recours portant sur l'imputabilité d'une inaptitude médicale au service aérien qui, si elle est reconnue, se traduit par le versement d'indemnités conséquentes de la Caisse de retraite du personnel navigant (CRPN).

- **Développer une défense « en profondeur » comprenant des mesures de protection (une fois le risque survenu) et en amont des mesures de prévention afin d'éviter que le risque ne se reproduise.**

Le schéma théorique suivant comporte un arbre des causes avant la survenance du risque suivi d'un arbre des conséquences, et sur lequel figurent des « barrières de protection et de prévention ».



Source : Aéroports de Paris

2 - Les mesures de protection à la DGAC sont différentes selon que le litige est porté devant la juridiction administrative ou judiciaire ou pénale.

Sur l'organisation les éléments communs sont au nombre de deux :

- La concentration du contentieux.

Tous les contentieux sont de la compétence de la sous-direction des affaires juridiques du secrétariat général de la DGAC. La DGAC peut ainsi développer une politique en matière contentieuse et notamment suivre en liaison avec les directions et les services, les situations pouvant donner lieu à contentieux et développer une stratégie en matière d'appel.

- Le recours à des avocats.

Dès lors qu'un litige revêt une certaine gravité, la DGAC s'appuie sur deux cabinets d'avocats, l'un en matière pénale, l'autre en matière administrative. Les frais d'honoraires varient selon les années entre 570 000 et 1 280 000 euros. Un avocat est obligatoire devant les tribunaux judiciaires. Devant

la juridiction administrative devant laquelle le recours à un avocat n'est pas obligatoire, la DGAC ne peut que se féliciter de cette façon de procéder. Un avocat présente en effet deux intérêts. Il peut plaider et déposer des notes en délibéré. C'est grâce à cette procédure que la DGAC a pu mettre fin à un contentieux de 10 ans sur les redevances.

Sur le fond, deux éléments doivent être notés.

➤ La recherche d'un accord amiable dès lors que l'administration est clairement en tort. Dans un accident mettant en cause le contrôle aérien, de la DGAC a recherché pour la réparation des dommages un accord amiable avec les ayant droits des victimes.

➤ L'utilisation des moyens de droit.

Si la DGAC estime sa position fondée, elle utilise les moyens de fond et de procédure qui lui sont offerts. A la suite d'une annulation d'un arrêté portant sur les taux de redevances, la DGAC a dans un premier temps obtenu une loi de validation au Parlement. Cette loi a été déclarée par le Conseil d'Etat contraire aux dispositions de la convention européenne des droits de l'homme en ce sens qu'elle allait à l'encontre de la règle d'un procès équitable. La DGAC a alors invoqué le fait les requérants n'avaient pas, sauf l'un d'entre eux pendant un temps limité, contesté en temps utile les titres de perception (jurisprudence Veinvogel) et obtint satisfaction.

Par ailleurs, la mise en cause en pénal des fonctionnaires fait l'objet d'un traitement spécifique.

Pour limitées qu'elles soient en nombre, ces mises en cause de fonctionnaires ont tendance à croître à la DGAC comme dans toutes administrations, dès lors qu'un accident survient, sur la base de l'article 121-3 du code pénal sur la violation « manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ».

Sont essentiellement mis en cause les personnels du contrôle aérien et les fonctionnaires chargés de la certification des aéronefs et de la surveillance des compagnies aériennes.

A l'heure actuelle, 9 fonctionnaires sont mis en examen :

- 3 dans l'accident du Mont Saint-Odile en 1992 (le directeur général de l'aviation civile et le chef de service de la formation aéronautique et du contrôle technique) pour n'avoir pas imposé à Air Inter un avertisseur de proximité de sol (GPWS)
- 2 dans l'accident du Concorde, le chef du service de la formation aéronautique et du contrôle technique, le chef du bureau de la certification et un ingénieur.

Un chef de district, mis en cause dans un accident d'avion mis en œuvre par une association pour ne pas avoir interdit de vol les appareils d'une association pourrait bénéficier d'un non-lieu.

En revanche, deux contrôleurs ont été condamnés en première instance à la suite de la collision sur une piste entre deux avions.

Cette mise en cause de fonctionnaires, pour légale et légitime qu'elle soit, peut susciter chez les intéressés des incompréhensions et (ou) un sentiment d'injustice.

Injustice car le fonctionnaire peut avoir la conviction qu'il cristallise sur sa personne les défauts de fonctionnement d'une unité ou d'un service tout entier. Il peut avoir le sentiment que la mise en cause ne reflète pas tellement les défauts de son action, mais résulte essentiellement de la médiatisation d'un événement ou le besoin légitime des victimes et des familles d'identifier un responsable.

Incompréhension car les expertises auxquelles fait appel l'autorité judiciaire effectuées pour la plupart par d'ancien pilote suscitent parfois la perplexité. En outre, la relation de cause à effet entre les faits reprochés et le dommage ne peut que très souvent être établie. Un accident résulte dans la quasi-totalité des cas de la simultanéité de différentes causes, dont certaines au surplus ne peuvent être établies de façon certaine. De ce fait, les débats s'orientent vers l'appréciation d'un degré de probabilité davantage que vers l'établissement d'une relation causale.

Dans ce cadre, la politique de la DGAC comporte trois éléments :

- Accorder la protection au fonctionnaire en cause :

L'article 11 de la loi du 11 juillet 1983 dispose : « la collectivité est tenue d'accorder sa protection au fonctionnaire ou à l'ancien fonctionnaire dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle ».

La DGAC a toujours accordé la protection qui lui était demandée. La seule exception faite à ce jour portait sur une plainte pour harcèlement qui n'était manifestement pas fondée.

- Accompagner le fonctionnaire dans sa défense.

Cette protection se traduit :

- Par la prise en charge d'un avocat choisi par l'agent. La DGAC n'impose pas l'avocat avec lequel elle travaille généralement. Il se peut que certains d'entre eux choisissent un avocat qui leur est conseillé par leur organisation syndicale. Par ailleurs, jusqu'à présent, la DGAC n'a pas été contrainte de « récuser » un avocat pour des questions d'honoraires.
- Le respect de la règle qui veut que la protection du fonctionnaire est assurée au seul bénéfice de l'agent mis en cause.

Lorsqu'un fonctionnaire est mis en cause, il ne s'agit pas de défendre l'administration mais de lui permettre d'assurer sa défense. Dans ce cadre, le fonctionnaire, conseillé par un avocat est juge de l'opportunité d'invoquer tel ou tel moyen.

- Par la fourniture des moyens propres à assurer la défense.

L'avocat a fréquemment besoin de documents (compte-rendus de réunion, notes internes, correspondances) dont l'administration est souvent la seule à savoir conserver la trace. Cette participation de l'administration est aussi légitime que l'obligation faite à l'administration d'informer l'autorité judiciaire à sa demande par la remise de documents et de témoignages notamment lors de l'enquête préalable.

3 - Les moyens de prévention doivent s'appuyer sur le retour d'expérience.

Le retour d'expérience à l'issue d'un contentieux est le moyen privilégié d'éviter son renouvellement. Comme dans le domaine de la sécurité, la DGAC doit par conséquent après tout litige procéder à une analyse, formuler des recommandations et suivre leur application.

Outre éventuellement des formations des agents ou des réorganisations, la prévention doit compter 5 actions :

1 - La certification des unités chargées d'appliquer la réglementation :

La certification ISO, qui représente une charge de travail lourde, à l'avantage d'obliger les unités soumises à cette procédure à s'interroger sur les résultats obtenus, à réfléchir sur la pertinence des procédures et à définir des critères de performance. Tous les services de contrôle en route sont dorénavant certifiés. Le mouvement est amorcé dans les services de contrôle d'approche. En dehors des services techniques la DGAC a le projet de faire certifier les services chargés d'appliquer la réglementation, notamment les bureaux chargés de la gestion du personnel.

2 - L'information des intéressés :

Dans le domaine de la gestion du personnel, dans lequel la réglementation est complexe et les décisions à prendre multiple, une des voies de prévention consiste à mieux informer les agents. S'ils sont en mesure de contester utilement les discussions prises à leur rencontre, ils peuvent ainsi faire rectifier les erreurs éventuelles. Une action particulière sur ce point est menée en matière de liquidation des pensions de retraite. Les agents disposeront prochainement des éléments utiles au calcul de leur pension.

3 - La responsabilisation des services :

Un progrès sur ce point est à attendre de la LOLF. Les crédits de contentieux ne sont plus évaluatifs et sont imputés sur les programmes. Une meilleure qualité juridique des décisions prises est d'attendre de cette réforme. Les responsables des services hésiteront à prendre, pour des motifs d'opportunité, des décisions dont ils n'ignorent pas l'illégalité.

4 - L'appropriation du risque :

Cette action est indispensable en matière pénale. Les mises en examen de fonctionnaires risquent de perturber le fonctionnement de l'administration, le risque jouant un rôle inhibiteur sur la prise de décision et de responsabilité.

Par l'information et la formation, la DGAC doit faire comprendre aux agents que la possibilité d'une mise en cause personnelle ne doit pas conduire à la paralysie. Elle doit amener à mener une meilleure qualité de l'action, guidée par le principe de précaution, prenant en compte les risques possibles et les moyens de les éliminer.

5 - La réglementation :

Revoir la réglementation peut être une des conclusions du retour d'expérience.

Elle est de moins en moins possible, soit que la réglementation figure dans les textes de portée générale (marchés, fonction publique), soit que la réglementation propre à l'aviation civile soit issue des instances communautaires, dont la qualité rédactionnelle est très variable.

Toutefois, il subsiste une marge d'action très appréciable. Pour le contrôle aérien en particulier, les manuels d'exploitation qui dans chaque centre définissent les méthodes du contrôle ont valeur réglementaire. Une action continue est à mener soit, par la formation et l'information, pour que les contrôleurs appliquent le manuel d'exploitation soit pour le modifier s'il s'avère inapproprié. Le contrôle qualité existant dans tous les centres de contrôle auxquels sont associés les contrôleurs doit intégrer cet aspect juridique.

Pièce jointe 2
Éléments de réflexion concernant
les mesures d'amélioration de la qualité juridique
des actions de l'État.

Application à la direction générale des routes.
par François Duval

Il est proposé d'analyser la fonction juridique à la direction générale des routes par une double lecture :

I - Définition de chacun des domaines juridiques relatifs à la route, qui peuvent être regroupés dans les rubriques suivantes (non exhaustives) :

I .a - Élaboration des projets, au regard de l'application des règles juridiques concernant en particulier :

- I .a1 - l'environnement ;
- I .a2 - les enjeux culturels (archéologie monuments historique...)
- I .a3 - la participation du public ;
- I .a4 - la protection des intérêts agricoles ;
- I .a5 - la phase administrative de la procédure d'expropriation.
- I .a6 - l'urbanisme ;
- I .a7 - le financement;
- I .a8 - la réglementation de la sécurité (contrôle de la sécurité dans les tunnels, sur les parkings recueillant des matières dangereuses par ex y compris transposition des directives).

I. b - Réalisation du projet au regard de la maîtrise des règles relatives à :

- I. b1 - l'organisation de la maîtrise d'ouvrage ;
- I. b2 - la maîtrise des procédures d'acquisitions foncières ;
- I. b3 - la commande publique ;
- I. b4 - l'exécution des marchés ;
- I. b5 - les règles de comptabilité publique ;
- I. b6 - les concessions, les partenariats publics privés et les textes généraux (taxe alsace) ;
- I. b7 – les organismes de financement (AFIT par ex).

I. c - L'exploitation de la route :

- I. c1 - définition des services rendus ;
- I. c2 - organisation des services chargés de l'entretien ;
- I. c3 - organisation des services chargés de l'exploitation ;
- I. c4 - maîtrise de la gestion domaniale ;
- I. c5 - articulation des missions du ministère avec l'exercice des pouvoirs de police ;
- I. c6 - la réglementation et l'organisation des services délégués (dépannage, stations-service...).

I. d - Ingénierie publique.

- I. d1 - ingénierie publique dans le domaine routier ;
- I. d2 - expression juridique de la doctrine technique routière .

II - Différenciation de la fonction juridique à l'intérieur de chaque domaine

II .a - Une fonction « support » portant sur :

- II .a1 - prise en compte des préoccupations routières dans l'élaboration de la règle ;
- II .a2 - diffusion de l'information sur la règle de droit ;
- II .a3 - information sur l'application des textes au processus routier.

II.b - Une fonction application de la règle de droit au processus de réalisation des routes

- II .b1 - application de la règle de droit par les services opérationnels .

II .c – Gestion des litiges et des contentieux

- II. c1 - prévention ;
- II. c2 - gestion pré contentieuse ;
- II. c3 - gestion contentieuse ;
- II. c4 - conséquences tirées du contentieux et prise en compte au stade de la formation de la règle de droit (cf. paragraphe I. a).

III - Proposition de diagnostic sur quelques domaines pris à titre d'exemple

I. a1

La fonction support de la problématique environnementale autour des projets routiers est assurée par la mission REN, notamment, la mission intervient auprès des services du ministère de l'environnement, lors de l'élaboration des textes tant au stade des réunions interservices que des réunions interministérielles et de l'information du cabinet.

Malgré le volume de la réglementation dans ce domaine la mission réussit à faire valoir une bonne partie des préoccupations propres à l'élaboration des projets routiers.

Elle collabore, à cet égard, avec ses homologues de la DGMT lesquels partagent les mêmes préoccupations.

Il s'agit d'un domaine stratégique qui perdrait à être confié à une organisation extérieure laquelle ne pourrait a priori intégrer les préoccupations propres à la DGR (et pourrait même les contrebattre).

La diffusion de l'information pourrait éventuellement être améliorée, même si la large participation des agents de la mission à des actions de formation permet de penser que cette fonction support est correctement assurée.

De ce fait, l'application de la règle de droit par les services opérationnels DDE, DRE, CETE est facilitée par l'existence de ce pôle d'expertise qui peut apporter des informations nécessaires.

Un des outils mis en oeuvre a été la négociation et la publication de la circulaire DGR - D4E sur la concertation entre les services chargés de la maîtrise de l'ouvrage du projet et des services de l'environnement tant au niveau local que central.

Il faut noter à cet égard que le niveau central demeure impliqué sur les grands projets, l'administration centrale du ministère de l'écologie et du développement durable ne s'en remettant pas complètement aux DRE, et évoquant fréquemment les dossiers sensibles.

I a.b et I a.d

Une analyse de même nature concerne l'archéologie ou les procédures d'aménagement foncier qui ont fait l'objet d'un suivi et de relations interministérielles avec les administrations ayant collaboré les textes.

D'ailleurs, une circulaire sur l'archéologie définissant les règles de collaboration entre administrations a également été signée par les deux ministères.

Il faut cependant noter, du fait de l'absence de textes récents, une plus faible expertise en matière de monuments historiques ou de sites classés.

I a.3

La question de la participation du public de façon générale (procédure de débat public, concertation avec le public ...) a également fait l'objet de la part de la DGR d'une démarche « support » la DGR ayant participé à l'élaboration des textes y compris à la réforme de l'enquête publique, dès le stade amont de l'élaboration de la réglementation.

Des engagements relatifs à la prise en compte de certaines préoccupations (par exemple adaptation de l'article R 300-1 du code de l'urbanisme) ont ainsi pu être obtenus.

De la même façon, la DGR est présente dans les formations sur ce thème bien qu'un certain déficit puisse exister en matière de formalisation d'instructions générales de données aux services.

I a.5

La direction générale des routes est également très présente dès le stade amont « support » (élaboration de la réglementation) et au niveau de la formation en ce qui concerne les procédures préalables à la déclaration d'utilité publique.

Elle agit, sur ce thème, en étroite partenariat avec la DGMT qui partage les mêmes objectifs et les mêmes préoccupations, alors que la DGUHC, qui poursuit des objectifs différents, serait moins encline à complètement intégrer le questionnement des responsables de la réalisation des grands projets d'infrastructure.

L'application de la règle de droit relève des services déconcentrés pour la majorité des projets, avec un appui méthodologique et juridique apporté par l'administration centrale.

Cette dernière reprend cependant la responsabilité du suivi des dossiers lorsqu'il y a déclaration

d'utilité publique par décret en Conseil d'État.

La gestion des litiges et contentieux n'est pas sans poser des difficultés du fait de l'existence de deux logiques distinctes, la logique de décentralisation qui concerne, d'une part, les déclarations d'utilité publique prononcées par arrêté préfectoral et, d'autre part, la totalité des arrêtés de cessibilité, même lorsque la déclaration d'utilité publique est prononcée par décret. Cette compétence locale pour le contentieux des actes d'application d'un décret relevant de la compétence contentieuse du Conseil d'État peut conduire à des déconvenues, si l'information d'une contestation d'un arrêté de cessibilité « au motif de l'illégalité du décret déclaratif d'utilité publique » ne remonte pas de façon fiable au niveau central.

À cet égard, les futures applications de gestion de dossiers permettant d'avoir une vision globale des contentieux concernant ce domaine constitueront une importante amélioration.

Les leçons éventuellement tirées des annulations contentieuses constituent, d'autre part, des thèmes essentiels lors des formations, qui portent plus sur la pratique que sur la théorie pure.

Elles font également l'objet de diffusion d'informations par la DGR. Cette dernière direction est, implicitement, considérée comme constituant légitimement - en partenariat avec la DGMT - l'organisme « support » de ce type de réglementation au sein du ministère.

I. b3

Le domaine « commande publique » constitue un exemple beaucoup plus problématique.

La direction générale des routes ne joue pratiquement pas de rôle « support » en matière d'élaboration de la réglementation ; elle ne participe pas aux réunions interservices et encore moins aux réunions interministérielles. Si elle est consultée, c'est, tardivement, et dans des conditions ne permettant pas raisonnablement de se faire une opinion sur les projets de textes qui lui sont soumis.

Elle ne participe que marginalement à l'élaboration des plans de formation comme aux formations elles-mêmes.

Cette fonction support est en fait assurée quasi exclusivement, par la DAEI.

Bien que l'élaboration du code des marchés publics échappe, par ailleurs, à notre département, on peut regretter que certaines préoccupations particulières soient difficilement prises en compte (ou très tardivement) telles que la question de l'innovation dans le processus de passation de la commande publique.

Bien que la DGR (AC) joue son rôle en ce qui concerne le contentieux de la passation, ces litiges sont plus souvent traités par les services déconcentrés, en particulier en cas de référé pré contractuel la DGR intervenant plutôt au stade de l'allel.

Toutefois, il arrive fréquemment que la DGR, saisie ou informée plus ou moins officieusement fournisse une aide ou lorsque certaines insuffisances apparaissent dans la conduite de la procédure, conseille aux services de s'attacher la collaboration de prestataires extérieurs.

Les enjeux sont en effet considérables dans la mesure où l'annulation de la procédure de passation d'un marché sur le chemin critique d'une opération peut engendrer des coûts indirects énormes et sans commune mesure avec le coût des honoraires d'un professionnel compétent.

De ce point de vue, on peut penser que le raisonnement des « services support » non opérationnels est différent de celui de la direction opérationnelle, dans un certain nombre de cas du moins. L'organisation actuelle n'est, quoi qu'il en soit, pas complètement satisfaisante.

I. b4

L'exécution des marchés relève, en pratique, essentiellement des services déconcentrés, la fonction « support », par les administrations centrales étant ici, faible.

L'expertise de la DGR, qui existe cependant, ne permet pas toujours de garantir de façon opérationnelle un véritable support auprès des services déconcentrés tout au long de l'exécution du contrat. La complexité d'un suivi d'exécution d'un marché public l'interdit en pratique.

À cet égard également, le recours à un professionnel du droit n'est pas écarté systématiquement.

En revanche, l'administration centrale qui demeure compétente pour prendre les décisions transactionnelles a l'obligation de d'assurer un suivi juridique pertinent des procédures précontentieuses en profitant, le cas échéant, de l'assistance de l'avocat pris par le service déconcentré.

Lorsque la procédure devient contentieuse la première instance est de la responsabilité des services déconcentrés, la direction générale des routes apportant souvent, dans la mesure ces moyens, une aide méthodologique.

I c.2 et I c.3

Bien que, l'exploitation et l'entretien de la route relèvent de programmes différents, force est de constater l'interaction importante entre les missions de la DSCR et celles de la DGR.

Le concept juridique de défaut d'entretien normal recouvre tout aussi bien les erreurs d'exploitation que le mauvais état physique du domaine.

Le contentieux des accidents de circulation relève de la compétence normale des services déconcentrés, l'administration centrale étant cependant compétente pour prendre les décisions de règlement à l'amiable des litiges relatifs à des dommages corporels ou dépassant un certain seuil.

Le nombre d'affaires concernées n'est pas négligeable, pas plus que les enjeux financiers, mais on ne peut pas parler ici de fonction support en ce qui concerne l'élaboration de la règle de droit, laquelle est essentiellement jurisprudentielle.

La fonction support s'exerce par la participation à des actions de formation, comme par la mise à disposition de documents juridiques, soit sous forme papier, soit sous forme électronique.

À cet égard, la situation est satisfaisante.

Il en a de même du contentieux proprement dit.

La Cour des Comptes s'est cependant étonnée de l'insuffisant retour auprès des services techniques chargés de l'entretien et de l'exploitation des leçons tirées des contentieux.

D'une part, ce n'est pas tant la condamnation qui doit conduire les services à améliorer la politique d'entretien mais l'apparition de l'accident lui-même, d'autre part, la notion même de défaut d'entretien normal dépend de la situation de la victime à l'instant de l'accident, l'état objectif de la route n'étant qu'un élément de l'analyse effectuée par le juge.

Ainsi, une condamnation en cas de chaussée glissante n'appelle pas d'observations de portée générale, sauf à bénéficier de crédit très importants permettant de renouveler les couches roulement.

En revanche, certains accidents poussent à modifier les comportements.

Ce fut le cas, par exemple, de l'utilisation d'absorbants non calcinés après un accident, c'est également l'utilisation sans précautions suffisantes d'enduits gravillonnés sur des routes à forte circulation, c'est également la mauvaise maintenance de la signalisation des chantiers sous circulation, la mise en œuvre de plans coordonnés de protection contre les chutes de pierres....

Pièce jointe 3

Problématiques juridiques de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) par Philippe Grand

I Le champ d'intervention de la DGUHC

La DGUHC a un champ d'intervention extrêmement large dans le domaine juridique.

Relevant de deux ministres, elle intervient :

- pour créer la norme. A ce titre, elle est chargée d'élaborer les règles nationales dans les domaines de l'urbanisme et de la construction et de l'habitat. Elle assure avec le ministère de la justice la gestion du code de l'expropriation. Par ailleurs, elle intervient pour assurer la cohérence des autres législations avec celles dont elle a la charge.
- Pour veiller à la bonne application de la législation dans les matières relevant de sa compétence. A ce titre, elle assure le pilotage de l'activité des services déconcentrés qui interviennent dans un contexte très largement décentralisé, notamment dans le domaine de l'urbanisme. Elle définit également la politique pénale de l'urbanisme.
- Pour exercer la tutelle sur des établissements publics et organiser le contrôle à charge des services déconcentrés.
- Pour suivre le contentieux dans les domaines de l'habitat mais surtout de l'urbanisme. Cette mission revêt trois aspects principaux : défendre les actes pris au nom de l'Etat, intervenir afin d'éclairer le juge sur le sens et la portée des textes à l'occasion de litiges portant sur des décisions de collectivités locales, enfin, défendre les contentieux indemnitaires mettant en cause l'Etat (les plus gros contentieux ont concerné ou concernent l'application de la loi « littoral », la mauvaise prise en compte de la question des risques à l'occasion de la délivrance d'autorisations d'urbanisme et l'action d'établissements publics d'aménagement).

II Les principales difficultés rencontrées et quelques actions menées

Plusieurs difficultés sont apparues dans l'exercice de ces missions. Certaines ont leur source dans les difficultés d'application de textes législatifs nécessitant une interprétation du contexte local. Mais elles sont principalement dues à une insuffisante culture juridique des services déconcentrés de l'équipement. L'application du droit est trop souvent considérée comme une question de spécialiste réservée aux seules personnes qualifiées de « juristes ». Or l'ensemble de l'action des services comporte une forte composante juridique. Il y a une fâcheuse tendance à isoler le juridique dans le service des « affaires juridiques » qui est consulté mais agit rarement directement et intervient souvent trop tard ou de manière incomplète ou sur des informations partielles. Il faut donc améliorer la formation de l'ensemble des agents et ne plus laisser subsister l'idée que « le juridique » ne serait réservé qu'à quelques uns qui ne seraient pas au cœur de l'action, même si dans certains domaines ou sur certaines actions l'existence de compétences juridiques pointues est nécessaire.

Les principales difficultés rencontrées et les solutions les plus récentes mises en œuvre par la

DGUHC sont les suivantes :

- diffuser dans les services la connaissance et la compréhension des règles à appliquer, notamment dans un contexte de réforme du droit. Pour ce faire, outre le montage de nombreuses formations et la diffusion de documents d'explication, la DGUHC alimente sur son Internet des « Questions/réponses » qui permettent de mutualiser les réponses aux questions les plus fréquentes dans le domaine de l'urbanisme. D'abord réalisées pour la loi SRU, la méthode va être élargie à l'ensemble des domaines de l'urbanisme. Dans le domaine de l'ingénierie publique, un mécanisme analogue a accompagné la mise en œuvre de l'ATESAT.
- Assurer une interprétation uniforme de la règle sur l'ensemble du territoire. Cette problématique concerne principalement l'urbanisme. Les récentes difficultés sur l'application de la loi littoral comme les travaux menés lors de l'évaluation des services dans le domaine de l'ADS, menée sous la présidence d'Agnès de Fleurieu, ont montré les divergences d'interprétation des règles. La diversité des territoires conduit nécessairement à des décisions adaptées au contexte local mais cela doit se réaliser sur la base d'une interprétation uniforme de la règle de droit qui n'existe pas toujours. Pour résoudre cette difficulté, la sortie de circulaires sur les aspects insuffisamment compris, la constitution ou la réactivation de réseaux d'échanges avec les DDE et la constitution de « pôles de compétence » au niveau régional sont entreprises.
- Faire prendre conscience des risques juridiques d'une action. Dans le domaine d'intervention de la DGUHC, l'action des services déconcentrés relève de modes d'intervention très différenciés. Ainsi, par exemple dans les domaines de l'urbanisme, les DDE peuvent être mises à la disposition gratuite des communes de moins de 10 000 habitants pour la délivrance des autorisations d'urbanisme, elle peuvent prendre des décisions au nom de l'Etat dans le domaine de l'urbanisme (permis Etat, accord loi littoral) ou participer dans le cadre du porter à connaissance ou de l'association à l'élaboration des documents d'urbanisme locaux ; elles peuvent conclure des contrats de prestations de services ou de travaux dans le domaine de l'ingénierie publique. Dans chacun de ces cas, les conditions de mise en cause de la responsabilité de l'Etat sont très différentes selon la nature de l'intervention (mandat, conduite d'opération, conseil au profit d'une autre administration ou de collectivités territoriales) et ne sont pas toujours perçues, ce qui ne permet pas d'adopter des procédures de nature à prévenir les risque contentieux, même si le cadre juridique des interventions (loi MOP, CMP pour l'ingénierie publique) est en général maîtrisé.
- Anticiper les risques contentieux et trouver des solutions pour réduire le risque indemnitaire. Il est très difficile pour l'administration centrale d'identifier les opérations ou les actions qui sont susceptibles de créer un risque indemnitaire fort lorsqu'elles sont menées. C'est la plupart du temps à l'occasion de contentieux, qui ne sont connus qu'en appel ou au stade du recours indemnitaire, que les risques apparaissent. Ils portent sur des opérations anciennes, par exemple les contentieux indemnitaires liés à l'application de la loi littoral concernent des opérations menées au début des années 90. Or, à ce stade il ne reste souvent plus que la défense contentieuse sur le préjudice. Une circulaire a fixé de longue date des principes d'information de la centrale sur les dossiers importants soit financièrement soit pour les questions juridiques qu'ils posent. Le mécanisme n'est pas totalement satisfaisant : sur les questions juridiques importantes, il ne fonctionne quasiment pas et sur le contentieux indemnitaire, il intervient une fois le litige noué, en laissant très peu de marge pour

réduire le montant des préjudices indemnisables. Un travail pour identifier, au niveau national, les principales sources de contentieux (règles, comportements, politiques) est entrepris et devrait déboucher soit sur des procédures, soit sur des préconisations aux services dans les différents domaines. Dans celui de l'ingénierie publique, la DGUHC ne dispose d'aucune donnée historique pour déterminer les marchés susceptibles d'être recherchés.

- Il faut enfin souligner les difficultés inhérentes au caractère « conjoint » d'un certain nombre de décisions entre l'Etat et les collectivités locales : c'est le cas par exemple des accords nécessités par la loi littoral, des cartes communales ou des permis de construire délivrés au nom de l'Etat. Même si le risque juridique est identifié, l'arbitrage rendu est souvent le fruit d'une négociation n'accordant pas toujours la première place à la sécurité juridique.
- Remarquons enfin le caractère purement virtuel du contrôle hiérarchique que l'Etat est supposé exercer sur certains actes des collectivités locales, tels que la liquidation des taxes d'urbanisme ou les arrêtés interruptifs de travaux, dont l'irrégularité engage sa responsabilité.

III Des problématiques plus récentes

La LOLF permet d'identifier de façon synthétique l'activité des services déconcentrés relevant des responsabilités de la DGUHC :

- rôle régalien en urbanisme (PAC et association essentiellement)
- application du droit des sols
- ingénierie d'appui territorial : ATESAT, conseil en aménagement (dont MaD pour l'élaboration de cartes communales), ingénierie concurrentielle (de la maîtrise d'œuvre vers l'assistance à maîtrise d'ouvrage), conduite d'opération pour d'autres administrations
- interventions pour le compte du ministère de l'écologie (conduite de PPR, ...)
- interventions pour le compte de la cohésion sociale (logement et habitat)

Il est nécessaire, dans plusieurs domaines, de clarifier les responsabilités en matière juridique.

En premier lieu l'urbanisme, et en particulier les autorisations d'urbanisme, est souvent un lieu de synthèse de législations différentes relevant de la responsabilité d'autres départements ministériels. Par exemple, un permis de construire annulé pour illégalité de l'avis de l'ABF émis au titre de la législation des monuments historiques ou des sites doit engager la responsabilité du ministère de la culture dans le premier cas ou de l'écologie dans le second. Par le passé, un travail en commun avec les ministères en charge de ces politiques était mené lors des contentieux mais ne conduisait pas nécessairement à l'identification de la responsabilité des autres départements ministériels devant le juge. Ceci est maintenant pratiqué de manière systématique. Par ailleurs, dans le domaine de l'urbanisme, l'action des préfets est importante mais nous ne disposons d'aucune traçabilité de leurs décisions.

De plus en plus, les DDE vont agir au titre d'autres ministères ; par exemple dans le domaine des risques, l'établissement des PPR relève du ministère de l'écologie alors qu'ils sont souvent réalisés par les DDE, souvent sur la base d'informations provenant des services du ministère de l'écologie (PPRT). Il faudra sans doute réfléchir à définir en amont les responsabilités entre ministères.

De plus en plus d'établissements publics fonciers ou d'aménagement interviennent dans le domaine de l'aménagement. L'exercice du pouvoir de tutelle sur leur action n'est pas totalement satisfaisant alors que leur activité peut générer des contentieux particulièrement importants. Les plus importantes condamnations des dernières années ont portées sur l'acquisition de terrains par un tel établissement et sur la prescription de participations financières illicites par un autre. En terme de risque juridique, leur intervention pose la question du contrôle de leur activité, et des moyens mis en œuvre par ces établissements pour couvrir les conséquences financières de leur action (l'auto assurance atteint ses limites lors des condamnations les plus importantes). Ces questions jusqu'alors peu traitées doivent être abordées. La nouvelle génération d'établissements publics d'Etat, où l'Etat n'est plus majoritaire au conseil d'administration rend le sujet encore plus délicat.

Enfin, la question de l'évolution des moyens doit être évoquée, à la fois concernant la compétence des agents et le niveau de ceux affectés aux domaines dont la DGUHC a la charge mais aussi dans la perspective d'une réorganisation des services déconcentrés et du renforcement du rôle du niveau régional.

Pour esquisser une conclusion : il n'est pas possible de traiter la question de l'amélioration de la qualité juridique de l'action du ministère de manière uniforme. Il existe des domaines transversaux où le contrôle par un service juridique spécialisé constitue une réelle plus value. Tel est le cas par exemple en matière de marché. Mais il est d'autres domaines où l'externalisation de la question juridique sur des services spécialisés constituerait une régression dans la qualité juridique de l'activité et où l'enjeu essentiel pour le ministère est de diffuser largement la culture juridique dans les services et d'utiliser tous les modes d'action pour définir un cadre juridique clair.

Tel est particulièrement le cas en urbanisme. Le droit ne doit pas être considéré comme une matière autonome de l'action administrative quotidienne. Il ne concerne pas les seuls « juristes » : tous les personnels de l'administration centrale ou des services déconcentrés doivent en maîtriser les notions fondamentales de même qu'ils doivent maîtriser l'expression écrite ou les outils de bureautique. Il faut lutter contre l'idée tenace que le droit ne concernerait qu'un nombre réduit d'agents et qu'il y aurait une opposition entre une activité juridique et une activité de terrain. Dans le domaine de l'urbanisme, on ne peut monter de bon projet ou accompagner utilement une politique que si l'on maîtrise les outils juridiques qui permettent de la mettre en œuvre. De même on ne peut élaborer un droit utile que si l'on a participé à la détermination d'objectifs à atteindre clairs et si on participe à leur mise en œuvre sur le terrain.

Pièce jointe 4

L'analyse de l'exercice de la fonction contentieuse au ministère de l'écologie et du développement durable

**Note adressée le 3 avril 2006 au président de l'instance d'évaluation
par le chef du service de l'inspection générale de l'environnement, Pierre Roussel**

Comme vous l'avez demandé lors de la réunion de l'instance d'évaluation qui s'est tenue le 9 mars 2006, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint une présentation synthétique de l'exercice de la fonction contentieuse au ministère de l'écologie et du développement durable. Vous relèverez que nombre des observations faites dans divers rapports du CGPC cités par le rapport de synthèse du 10 mars 2006 se retrouvent dans le constat ci-après concernant le MEDD, ce qui démontre la nécessité de repenser les modalités d'exercice de la fonction juridique et l'intérêt des travaux de votre instance pour nos deux départements.

I Fonctions juridiques exercées en droit interne

A) compétences exercées en matière de contentieux.

Chaque direction du MEDD traite le contentieux d'appel qui relève de sa compétence : direction de l'eau, DPPR pour les contentieux essentiellement installations classées, DGA pour les contentieux relatifs à l'agrément des associations et à la protection des agents (application de la loi ° 83-634 du 13-juillet 1983 modifiée), DNP pour les contentieux relatifs aux espaces naturels, faune et flore, D4E pour certains contentieux concernant des DUP.

Les directions sont dotées pour certaines d'entre elles de bureaux chargés du contentieux : DE et DPPR (pour les installations classées); pour la DNP ces affaires sont traitées au sein des sous-directions; pour la D4E, une sous-direction traite certains contentieux relatifs à des DUP; pour la DGA, un bureau de la sous-direction des affaires juridiques traite du contentieux de l'agrément associatif et est consulté, en tant que de besoin, par les autres directions, le contentieux concernant les marchés publics et le personnel relevant de la compétence de deux autres sous-directions.

En première instance le suivi des contentieux relève des services préfectoraux et des services déconcentrés placés l'autorité du MEDD (DRIRE, DIREN, DDA, DDE...).

Enfin de nouvelles missions ont été récemment dévolues à la SDAJ. Elles représentent une nouvelle étape . Le décret no 2005-474 du 16 mai 2005, rédigé à la demande expresse du Conseil d'Etat, prévoit expressément que la direction générale de l'administration « *est tenue informée de l'ensemble des contentieux, y compris en première instance, (...) donne son accord pour le recours à des prestations juridiques extérieures et procède à leur évaluation* ». La mise en oeuvre de ces dispositions se fera progressivement.

B) Caractéristiques

a) Sur le plan quantitatif.

Au niveau central un recensement a été réalisé récemment à partir des contentieux ayant donné lieu à mandatement de crédits en 2004 et début 2005. Le nombre d'affaires est relativement stable depuis quatre ans. Ce ne sont pas des contentieux « de masse ». Sur une estimation effectuée à partir des statistiques financières de 2001/2005 et un échantillon portant sur les années 2004/2005 la répartition des affaires se présente ainsi : 51,5% pour la DPPR, 29,5% pour la DNP, 18,5% pour la DE et 0,5% pour la DGA. Les recours, les mémoires ne font pas l'objet d'un enregistrement et d'un suivi centralisé si bien qu'un aperçu global est manquant, source de retard, incertitude d'attributions.

Au niveau de services déconcentrés, le nombre de recours contentieux engagés chaque année en première instance sur des questions environnementales n'est pas identifié. La proportion de jugements ayant débouté les plaignants n'est pas connue. Pour les décisions postérieures au 1er janvier 2003, les condamnations en première instance sont supportées par les préfets dans la limite de 35 000 euros.

b) Sur le fond.

Même en l'absence d'un suivi rigoureux des contentieux et d'une analyse approfondie, les caractéristiques suivantes peuvent être relevées :

- ce n'est pas un contentieux de masse.

- Le pourcentage limité d'affaires représente une part importante du coût des condamnations.

- La responsabilité de l'Etat est engagée de plus en plus souvent en raison de sa carence en matière de police. cette carence est alléguée surtout en matière d'inondations et de police de l'eau. Le montant des condamnations est élevé. Ce qui pose un problème épineux en raison d'une insuffisance des moyens des services (ou un défaut d'identification des priorités) et de la lourdeur des procédures (travaux d'office, recouvrement ...). Même quand des moyens spécifiques de police sont mis en oeuvre, comme en Bretagne' pour agir contre la contamination des eaux par les nitrates, la faiblesse du taux des infractions faisant l'objet de verbalisation, l'absence de procédures administratives de consignation ouvrant la voie à des procédures administratives posent un problème. En matière d'installations classées les mêmes observations pourraient être faites.

- La responsabilité de la puissance publique du fait des lois. Dans un premier temps plusieurs arrêts du Conseil d'Etat excluaient toute responsabilité de l'Etat pour des dégâts provoqués par certaines espèces (CE 21 janvier 1998 n° 157353 et CE 15 janvier 1999 n° 1888 180 pour des dommages provoqués par des flamants roses ; CE 29 juillet 1994 n° 115727 pour des dommages causés par des grues cendrées). Or un revirement de jurisprudence est intervenu par l'arrêt CE 30 juillet 2003 (n° 215957 association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et a.). Celui-ci a retenu la responsabilité sans faute de l'Etat à raison de dommages causés par des cormorans, espèces protégées, à des pisciculteurs. Les cormorans avaient en l'espèce, causé des dommages anormalement graves et spéciaux. Ce revirement de jurisprudence est préoccupant, eu égard à l'obligation de protection d'espèce qui résulte notamment de directives communautaires et d'accords internationaux, au nombre d'espèces protégées par le code de l'environnement (loup, ours...), au montant des indemnités (ex dans l'affaire cormorans précitée, la CAA de Bordeaux l'a fixée à 1,19 millions d'euros). A cet égard, la question peut être posée d'une modification législative pour encadrer la responsabilité éventuelle de l'Etat ou pour prévoir des fonds de garantie.

- La mise en jeu de la responsabilité administrative. Celle-ci est engagée dans de très nombreux cas de figure par des tiers : en raison du préjudice causé par une faute administrative dans l'application des procédures prévues par la loi; en cas d'abstention de l'autorité préfectorale de faire application de dispositions réglementaires; pour refus d'imposer le respect des normes de fonctionnement d'une installation classée; en cas d'annulation d'arrêtés alors que des investissements importants ont été

réalisés. Le montant de l'indemnisation du préjudice peut être élevé. Cette responsabilité peut être engagée si l'Etat a agi abusivement: ainsi en cas de rejet illégal d'une autorisation, de délivrance illégale d'une autorisation... Elle peut être recherchée également pour nuisances sur le fondement du dommage de travaux publics (responsabilité sans faute). Par ailleurs, on relèvera que, dans le domaine de l'environnement, l'action des associations est admise très libéralement, celle-ci trouvant son fondement dans l'article L.142-1 du code de l'environnement.

- La velléité de certaines associations de porter plainte au pénal contre des préfets qui, en n'exerçant pas leurs pouvoirs de police (fermeture d'installations classées dont l'autorisation avait été annulée, autorisation renouvelée d'un barrage ne respectant pas la réglementation sur les poissons migrateurs) se feraient, selon elles, «les complices de situations illégales ». Il s'agirait d'une attitude nouvelle de leur part. Toutefois, on s'interrogera sur le succès d'une telle démarche : la complicité nécessite en principe un acte positif.

C) Difficultés rencontrées dans l'exercice de la fonction contentieuse.

Il est caractéristique de voir que la synthèse des différents rapports et documents antérieurs transmis et en date du 10 mars 2006 du MELT signale les mêmes difficultés rencontrées par le MEDD: absence d'organisation homogène du contentieux, répartition très inégale tant en effectifs qu'en qualification, formation insuffisante, relations des cellules contentieuses des services déconcentrés avec l'administration centrale (p. 4 et 5), compétence de chaque direction de centrale pour traiter le contentieux relevant de son domaine technique, difficultés pour prévoir un coût budgétaire global, découverte tardive d'affaires contentieuses importantes, absence d'analyse systématique et a posteriori des contentieux jugés...(idem.p. 20 et 21).

Ce constat peut être repris peu ou prou pour le MEDD, auquel on ajoutera notamment une insuffisance de juristes généralistes de haut niveau, le manque de suivi des expertises...

D) Mesures adoptées par le MEDD.

Dans le cadre des nouvelles attributions données à la sous-direction des affaires juridiques (DGA) du MEDD (voir ci dessus), une démarche parallèle à celle du ministère chargé de l'Equipement est engagée depuis 2005. Des actions multidirectionnelles ont été menées, centrées sur la création d'une instance de concertation (Taskforce juridique) et d'un réseau de juristes, et le développement de moyens de connaissance.

1) Création d'une « Task Force Juridique ». "La « Task Force Juridique » (TFJ) a été créée en octobre 2004. présidée par le DGA adjoint, elle réunit le directeur adjoint de cabinet, la sous-directrice des affaires juridiques et des représentants des directions techniques du ministère de l'écologie et du développement durable. Y assistent également, selon l'ordre du jour, la secrétaire générale ainsi que toute personnalité dont les compétences sont de nature à alimenter les réflexions du groupe. Elle est chargée de faire des propositions pour améliorer l'action juridique du MEDD. A ce titre, la TFJ veille à l'amélioration des délais d'élaboration et à la qualité des textes nationaux et s'attache à la prévention et à un meilleur traitement des contentieux communautaires et nationaux. Toutefois, bien qu'inscrit dans son programme de travail, la TFJ n'a pas encore commencé les travaux concernant le traitement du contentieux national. Le suivi des lois, décrets, transposition de directives et contentieux communautaires est assuré par des tableaux de bord' véritables instruments de veille juridique en temps réel. Par son action, elle a largement contribué à la résorption des retards de transposition des directives du MEDD. L'élargissement de son champ d'action et de sa

composition (représentation des services déconcentrés et établissements publics du MEDD), est actuellement envisagé sous une forme qui reste à définir.

2) Mise en place progressive d'un réseau juridique de correspondants incluant les DIREN. Il s'agit de mutualiser les connaissances et d'apporter une assistance aux juristes de ces directions (conseils, aide juridique, échange d'informations, veille juridique...). Par ailleurs, la formation des agents de centrale et des services déconcentrés est assurée par l'IFORE (stages sur les polices de l'environnement, le droit pénal de l'environnement, le droit communautaire.).

3) Etablissement d'une comptabilité d'exercice permettant d'évaluer les contentieux en cours et de constituer une provision pour risques. Dans le cadre de la feuille de route interministérielle organisant les travaux d'inventaire sur le bilan d'ouverture au 1er janvier 2006 pour les provisions pour litiges, un groupe de coordination du MEDD recense en 2006 les litiges à fort enjeu (ceux dont la demande indemnitaire est supérieure à 10 000 euros), dès la première instance, qu'ils soient gérés en administration centrale ou en services déconcentrés. Cet exercice ne sera sans doute pas exhaustif en raison de la pluralité d'acteurs dans les départements et régions mais il représentera une base d'appréciation indispensable à la définition d'indicateurs de suivi dans le cadre de la LOLF: taux de contentieux communautaires gagnés par grief par le MEDD; pourcentage des contentieux administratifs en excès de pouvoir gagnés au CE et devant les CAA.

4) Etude préalable à l'acquisition éventuelle d'un logiciel de suivi pour assurer une information cohérente et actualisée sur le contentieux en cours dans les diverses directions du ministère.

II Pré-contentieux et contentieux communautaires.

L'aspect communautaire revêt une importance notable au MEDD en raison du nombre important de directives en matière d'environnement, du retard de transposition et des défauts d'application⁵⁰. Il convient de distinguer les contentieux relatifs à :

1) un défaut ou retard de transcription. Ils sont en diminution compte tenu du rattrapage du retard effectué depuis plus d'un an: une quinzaine sont pendants devant la CJCE.

2) Une mauvaise application des directives. Leur nombre augmente de façon exponentielle (plus de 80 contentieux) .

De lourdes pénalités financières peuvent être encourues: le montant d'une astreinte pouvant varier de 13 100 à 786 000 euros par jour, cumulable à une somme forfaitaire d'au minimum 11 millions d'euros.

La sous-direction des affaires juridiques (DGA) coordonne le suivi et apporte une aide en tant que de besoin sur les projets de réponse à la Commission. La rédaction des mémoires reste en tout état de cause finalisée par le Quai d'Orsay quand il s'agit de contentieux. En revanche, quant il s'agit d'affaires pré-contentieuses, les observations sont élaborées par le MEDD et adressées à la Commission via le SGAE.

⁵⁰ Recours en manquement art. 226 pendants devant la Cour: 1 (Aff. c-423/05 - Décharges illégales).

Procédures précontentieuses et contentieuses article 228 : 14 qui se décomposent comme suit: 1 saisine de la Cour (Aff. c-79/06 -OGM); 6 avis motivés; 4 mises en demeure et 3 demandes d'information.

Annexe 7

Evaluation de la qualité juridique de l'action du ministère Réunion du 20 novembre 2006 de l'instance d'évaluation Compte rendu

M. Lavoisier ouvre la réunion en remerciant les personnes présentes d'y participer.

Il précise que le compte rendu de la réunion du 9 mars 2006 et le projet de cahier des charges de l'évaluation modifiés en fonction des observations formulées au cours et après la réunion de l'instance d'évaluation du 9 mars sont considérés comme définitivement adoptés.

Il précise ensuite l'état d'avancement des travaux de l'évaluation.

La synthèse des rapports ayant déjà appelé l'attention sur les enjeux de la sécurité dans le domaine juridique a été effectuée et diffusée à l'issue de la réunion de l'instance du 9 mars.

L'analyse de données descriptives sur les affaires litigieuses et contentieuses traitées par les services du ministère en 2003, 2004 et 2005 est terminée pour ce qui concerne l'administration centrale. Elle est en cours dans les services déconcentrés sélectionnés.

Les quatre groupes de travail destinés à approfondir les sujets débattus au cours de la première réunion de l'instance ont été constitués:

- le premier « la prise en compte des préconisations intéressant la sécurité juridique formulée par divers rapports publics et d'inspections » est présidé par **Mme Segrétain-Maurel** (CGPC), **Mme Andarelli** (MIGT 1) en est la rapporteure.
- Le deuxième « l'application des principes d'une démarche de qualité à la dimension juridique de l'action des services du ministère » est présidé par **M. Brunetière** (MIGT 9), **Mme Grancher** (CGPC) en est la rapporteure.
- Le troisième « le risque juridique dans les opérations complexes d'élaboration et de mise en oeuvre de plans, projets et programmes de grande envergure », est présidé par **M. Jégouzo**, professeur des universités et conseiller d'Etat, **M. Baffert** (DGUHC) en est le rapporteur.
- Le quatrième « les enjeux de cohésion sociale d'un bon exercice de la fonction juridique des services du ministère chargé de l'Equipement » est présidée par **M. Chabanol**, conseiller d'Etat, président de la cour administrative d'appel de Lyon et membre associé de la 2ème section du CGPC, **Mme Delacourt** (CGPC) en est la rapporteure.

La présentation et la discussion des résultats de ces différents travaux est inscrite à l'ordre du jour de la présente réunion.

L'instance devant remettre son rapport le 31 décembre 2006, **M. Lavoisier** souhaite qu'elle se réunisse une troisième et dernière fois avant la fin du mois de décembre pour examiner le projet de rapport final. La date du 21 décembre à 14h30 est retenue.

Mme de Fleurieu reconnaît le caractère tendu de ce délai mais explique que compte tenu de la période des fêtes et des voeux, repousser cette date au mois de janvier augmenterait les risques de dérapage dans le temps.

L'examen des points inscrits à l'ordre du jour débute ensuite.

1- Les facteurs de risque révélés par l'analyse des contentieux emblématiques signalés au cours de l'enquête effectuée en administration centrale par deux étudiants en troisième cycle de droit public aux mois de mai, juin, juillet et septembre.

Mme Vaultont indique que ces deux étudiants rencontraient, à intervalle régulier, une équipe formée de leurs correspondants à la DAJIL et au CGPC. Après avoir élaboré leurs grilles d'analyse et de questionnement, ils ont procédé aux consultations de représentants de toutes les directions générales et directions d'administration centrale. Ces derniers, leur ont signalé 28 contentieux qualifiés d'emblématiques en raison du caractère exemplaire de leurs enseignements (croisement des branches du droit, enjeu financier particulièrement important, problématique récurrente et/ou contentieux de série). Ils les ont décrit, résumé et analysé et ont récapitulé le tout sous la forme d'un tableau.

En première lecture ces contentieux emblématiques sont en définitive moins nombreux que ne le prévoyait le comité de pilotage. En outre, dans une proportion non négligeable, l'Etat n'a pas été condamné. Ils mettent en évidence de **grandes zones de fragilité juridique dans l'action du ministère.**

Le risque de contentieux sériel dans les litiges opposant l'Etat à ses agents à propos de la situation statutaire de ces derniers. Dans de telles circonstances, un erreur initiale de l'administration, témoignant d'un problème de compétence et/ou de contrôle hiérarchique, voit ses conséquences considérablement aggravées par la lenteur des arbitrages budgétaires permettant un règlement d'ensemble du dossier. L'exemple le plus parlant est celui du contentieux de l'indemnité de résidence des agents du SETRA.

La légalité externe des décisions en matière d'investissement d'utilité publique. Ce point étant approfondi par le groupe de travail “ *Le risque juridique dans les opérations complexes d'élaboration et de mise en oeuvre des plans, projets et programmes de grande envergure*”, **Mme Vaultont** fait remarquer que ce risque existe aussi pour des projets de dimension plus traditionnelle comme l'élaboration des actes conduisant aux décisions d'expropriation. Ce sont la plupart du temps des règles de procédure qui sont méconnues.

La difficulté des services à s'adapter avec rapidité et discernement aux évènements imprévus au cours du déroulement des commandes publiques et des missions de maîtrise d'oeuvre. Les contentieux en cause ici témoignent de quatre types de problèmes :

- une compétence technique trop souvent mise en défaut;
- un manque d'implication de la hiérarchie et une absence de contrôle qualité (particulièrement dans les fonctions de maîtrise d'oeuvre);
- un manque de rigueur dans l'application des règles de la commande publique;
- une méconnaissance des risques juridiques encourus dans le cadre d'une activité de production et une impréparation aux exigences de l'analyse des situations complexes.

La réticence de l'administration à mener à terme son action récursoire à l'encontre de ses agents. Un référé de la Cour des comptes d'octobre 2004 relève et critique cette réticence de l'Etat lorsque, le plus souvent du fait d'accident de la circulation, la responsabilité de ses agents pour faute

individuelle détachable du service est établie.

La définition de la relation de l'administration avec les collaborateurs occasionnels du service public en situation d'accident ou de crise. L'imprécision de la définition de cette relation est un risque réel dans ces situations d'urgence dans lesquelles les collaborateurs occasionnels ont une marge d'autonomie importante. Cf. le décès accidentel d'un pilote d'hélicoptère appartenant à une société privée dans le cadre d'une opération de sauvetage en mer et les demandes d'indemnisation auxquelles il a donné lieu (l'emploi de bénévoles pour le nettoyage des plages polluées, évoqué dans le cadre d'une autre évaluation, n'a suscité jusqu'ici aucun contentieux).

L'instruction des demandes d'autorisation de construire dans les périmètres de droit des sols complexe et protecteur. La demande de préservation des espaces naturels semble s'exacerber ce dont témoignent les contentieux emblématiques ayant trait aux zones littorales, aux extensions d'urbanisation projetées en zone rurale et aux autorisations d'implantation d'éoliennes.

Par opposition aux zones de fragilité très typées qui viennent d'être dégagées, ***le contentieux emblématique dit du "poisson sous-taille"*** témoigne de ce que ***l'administration doit aujourd'hui également mieux se préparer à appréhender les situations inédites*** auxquelles conduiront de plus en plus les interactions croissantes du droit public, du droit privé et du droit communautaire.

Mme Vaultont conclut en soulignant que cette première analyse sommaire témoigne certes, à sa manière, d'une évolution des comportements sociaux (judiciarisation, victimisation, contestation des décisions publiques, rôle des associations) mais aussi de la persistance de causes internes de contentieux observées de plus longue date encore: erreurs techniques de l'Etat opérateur ou maître d'oeuvre, déficit de contrôle et mauvaise appréciation du risque juridique lié aux décisions complexes.

Mme Liebert-Champagne récuse l'imputation de l'origine du contentieux SETRA à une erreur initiale de l'administration et à un problème de compétence et de contrôle hiérarchique. Elle fait observer que le contentieux SETRA est un contentieux compliqué qui a fait l'objet d'importantes discussions avec les syndicats et sur lequel aucune transaction n'était possible, les agents en cause ayant été recrutés par référence à des conventions collectives privées, sur le fondement d'un règlement annulé par la suite pour incompétence. Seul le juge pouvait trancher la question.

Elle ajoute que le Conseil d'Etat a annulé les décisions du tribunal administratif condamnant le ministère de l'Equipement à intégrer une partie de l'indemnité de résidence dans le traitement de ces agents et à leur verser à compter de 1987 l'indemnité de résidence. Elle rappelle enfin que le ministère a gagné une grande partie de ce contentieux et n'a eu à payer qu'environ le tiers des sommes réclamées.

Mme de Fleurieu précise que les documents communiqués aux membres de l'instance sont destinés à faciliter la discussion, et qu'ils ont donc vocation à disparaître. Les erreurs commises dans l'interprétation des données fournies seront donc rectifiées.

2- Les résultats de l'analyse descriptive de données sur les affaires litigieuses et contentieuses traitées par les services du ministère entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2005.

Mme Delacourt indique que le rapport de fin de mission de **MM. Lichtlé et Dos Santos Jorge**, les

deux étudiants que vient de citer **Mme Vaultont**, concerne l'administration centrale.

Ce rapport insiste en premier lieu sur les difficultés de la plupart des directions générales et directions d'administration centrale du ministère à avoir une connaissance globale des contentieux relevant de leurs secteurs d'activité. Ces difficultés tiennent :

- à la déconcentration des contentieux de première instance et à l'absence de remontées d'informations des services déconcentrés.
- A la répartition sectorielle des compétences contentieuses au sein du ministère malgré la création en 2005 de la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques (DAJIL).
- Aux problèmes d'orientation des courriers contentieux, des greffes des juridictions administratives au service compétent du ministère, au sein du ministère entre les directions générales et directions d'administration centrale et pour les contentieux relevant de la compétence de plusieurs ministères entre les ministères. A cela s'ajoute un problème à la réception des courriers: la date de renvoi des accusés de réception n'est pas forcément indiquée ce qui est préjudiciable au respect des délais impératifs.
- Au faible nombre de spécialistes des dossiers contentieux et à leur isolement: moins d'une cinquantaine de spécialistes quasiment tous de formation universitaire en droit répartis en une vingtaine de bureaux. De plus, la fragilité de cette situation est aggravée par les contraintes de mobilité imposées aux agents sur des postes le plus souvent non juridiques qui entraînent donc « *un gaspillage en matière de compétences et de filière* » et une perte de la mémoire des dossiers. Par ailleurs leur charge de travail peut nuire à la mise à jour permanente de leurs connaissances.
- Au suivi inégal et parcellaire des affaires contentieuses. Afin de remédier à cette situation, un outil de gestion de traitement des contentieux commun à toutes les services, le système d'information juridique (SIJ), est en cours de réalisation à l'initiative de la DAJIL.

Ce rapport montre par ailleurs que les transactions semblent peu nombreuses. La DAJIL y recourt au cas par cas en fonction des enjeux. La DGR incite les services à transiger quand un contentieux semble perdu d'avance et qu'il pourrait aggraver la charge pour l'Etat. La DGAC compétente en première instance a défini une stratégie en la matière.

Comme motifs de condamnation sont citées des illégalités externes dans les actes et décisions, la mauvaise appréciation de faits, l'évocation de moyens nouveaux en cassation, la sortie d'un décret d'application au delà des délais raisonnables (12 ans), des illégalités commises par des agents et des erreurs de droit.

Les montants de condamnations sont très parcellaires. Le « contrôle financier » du ministère a donné le montant des dépenses constatées pour la section budgétaire « services communs », chapitre 3772 « frais judiciaires et réparations civiles » (14 956 563 € en 2003, 11 654 522 € en 2004 et 26 333 883 € en 2005). Doivent y être ajoutées les dépenses concernant les marchés routiers de l'Etat financées sur les crédits des opérations d'investissement et celles relatives aux transports terrestres et à la mer, la DGAC ayant indiqué pour ce qui la concerne 12 200 000 € en 2003, 310 000 € en 2004 et 4 500 000 € en 2005.

Le recours à des conseils extérieurs reste exceptionnel et limité aux affaires sensibles ou à « *certain contentieux indemnitaires s'étalant sur une longue période, avec des appréciations de*

fait complexes et nécessitant des expertises financières ».

En second lieu, le rapport fait part des zones de fragilité et d'insécurité juridique dans l'action des services.

La faible culture juridique tant des ingénieurs que des personnels administratifs et techniques du ministère arrive en premier. La dimension juridique n'est pas prise en compte dans les processus de décision. Bien souvent les aspects techniques sont privilégiés. La nature des risques juridiques encourus est méconnue et la faible exploitation par les services des enseignements des affaires contentieuses les plus importantes ne pallie pas cette situation.

Viennent ensuite, la complexité, la rigidité et l'instabilité de la réglementation par ailleurs foisonnante, le très faible nombre de spécialistes d'autres branches du droit que le droit public, la difficulté de l'exercice de transposition des directives communautaires, la faible connaissance des procédures européennes (délais de recours, aspects contentieux particuliers...), la non publication de certains textes ou de certaines décisions ce qui les rend inopposables, certaines lourdeurs procédurales (contraventions de voirie routière, contraventions de grande voirie), le recours fréquent au référé qui accentue la pratique du dossier traité dans l'urgence, le dépassement des délais d'exécution des décisions de justice qui coûtent cher à l'Etat puisqu'ils emportent le paiement d'intérêts moratoires, la condamnation de plus en plus fréquente de l'Etat aux frais irrépétibles, la difficile prévision du coût des contentieux et la mise en oeuvre de la LOLF. Celle-ci en imposant le rattachement des contentieux à un programme d'action responsable est source de difficultés au sein du ministère comme c'est le cas par exemple pour les contentieux dits de l'ingénierie publique dont la DAJIL qui gère ces dossiers a une acception plus large que la DGUHC chargée d'exécuter les décisions de justice. Elle l'est également en cas de partage de responsabilités entre plusieurs ministères en l'absence de procédure formalisée d'arbitrage entre ministères.

Sur ce dernier point **M. Chavarot** fait observer que le secrétariat général du gouvernement pourrait y procéder.

Sollicitée pour donner un avis sur ce rapport en tant qu'observatrice extérieure, **Mme Driencourt** en reprend quelques thèmes.

L'aiguillage des courriers contentieux pourrait, de son point de vue, être amélioré par la communication à l'ensemble des greffes de l'organigramme du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM) en le croisant, le cas échéant, avec le plan de classement de la jurisprudence administrative. Elle ajoute que les tribunaux ont une relative difficulté à recenser la totalité des contentieux du MTETM dans la mesure où ils considèrent par exemple qu'une contravention de grande voirie concerne un port autonome, un contentieux ferroviaire la SNCF et non pas le MTETM.

Elle note avec satisfaction que les directions ont conscience de l'intérêt de limiter le contentieux. Elle fait remarquer qu'en excès de pouvoir, il y a peu de marges d'action sauf à vérifier au reçu d'une requête s'il y a lieu de purger l'acte attaqué d'un éventuel vice de légalité externe. En plein contentieux, il faut savoir que toute indemnisation accordée par l'administration coûte moins cher au contribuable que le procès quand bien même celui-ci aboutirait à un rejet ou à une indemnisation moindre.

S'agissant du recours à un avocat, **Mme Driencourt** estime que cela peut être efficace. Elle estime néanmoins que techniquement, rien n'empêche le fonctionnaire qui représente son ministère de plaider et de déposer une note en délibéré de la même façon que le ferait un avocat. Elle ajoute que le choix porte donc sur la rentabilité de l'externalisation de cette tâche et elle aurait tendance à penser que le recours à un avocat est de faible valeur ajoutée en cas de recours pour excès de pouvoir.

Enfin, qu'il y ait ou non avocat, elle estime que les tribunaux administratifs seraient probablement tous prêts à accorder des frais irrépétibles à une administration qui en ferait la demande à condition de détailler ses coûts, soit par une ébauche de comptabilité analytique, soit par la mention que le dossier en jeu a nécessité tant d'heures de tant de personnes de tel niveau indiciaire.

Le président Chabanol, se référant au code de justice administrative qui prévoit que les requêtes sont adressées au ministre intéressé, réfute l'idée de demander aux greffes des tribunaux administratifs d'utiliser les organigrammes des ministères pour identifier le service ou le bureau auquel adresser une requête. Il admet néanmoins que la connaissance des grandes directions d'un ministère est utile dans la mesure où il faut éviter par exemple d'envoyer une contravention de voirie routière à l'aviation civile.

Mme Guilhemsans signale que la création d'un greffe central au ministère de l'agriculture et de la pêche a été un grand facteur de progrès. Cela facilite le suivi de l'enregistrement des courriers, celui des incidents de procédures et le suivi du dossier.

M. Garcin indique qu'au ministère de l'écologie et du développement durable le bureau du cabinet adresse les dossiers contentieux à la sous-direction des affaires juridiques (DGA) à charge pour elle de les dispatcher très rapidement. Par ailleurs, un système de suivi informatisé des dossiers a été mis en place (EXCEL) qui sera basculé sur un logiciel en 2007.

Mme Liebert-Champagne partage l'avis du président **Chabanol** et considère que l'envoi à la direction des affaires juridiques d'un ministère est un facteur de sûreté quant à la réception des requêtes. Elle note cependant que le juge administratif a parfois tendance à saisir le MTETM de mémoires qui concernent la RATP ou la SNCF simplement parce qu'il en est l'autorité de tutelle.

S'agissant du rapport de **MM. Lichtlé et Dos Santos Jorge**, elle demande que soit vérifié le nombre d'affaires contentieuses en instance et jugées notamment en ce qui concerne la DAJIL.

Compte tenu du caractère très politique de la transposition des directives elle souhaiterait que le contentieux communautaire ne soit pas abordé dans le rapport.

S'agissant du contentieux dit de l'ingénierie publique qu'elle qualifie de « contentieux de travaux publics », **Mme Liebert-Champagne** rappelle que ses prédécesseurs avait décidé que ce contentieux comme celui de la fonction publique seraient mutualisés et traités par la direction devenue DAJIL, les directions directement concernées étant chargées, il est vrai, de payer le montant des condamnations. Elle considère qu'il ne faut pas interpréter l'institution par la LOLF de directeurs de programme comme faisant obstacle à toute mise en commun de la capacité des services permettant une meilleure efficacité des deniers publics.

M. Paravy partage cette opinion tout en reconnaissant que la disparition de la ligne générale

évaluative rigidifie la situation. A titre d'illustration, il déclare qu'aujourd'hui il hésiterait à traiter un dossier de blocage de ports maritimes dont le coût risque d'être très élevé, en estimant qu'il s'agit d'un problème d'ordre public, et relevant à ce titre de la compétence du ministère de l'intérieur. S'agissant de l'ingénierie publique, il rappelle qu'au MTETM, elle ne peut être réduite à la notion de travaux publics et que ce qui avait été mutualisé dans la direction devenue DAJIL, c'est l'intervention des services pour le compte de tiers. **M. Belotte** insiste sur la nécessité de bien identifier et suivre les prestations du ministère pour le compte de tiers et son action en tant que maître d'ouvrage pour son propre compte (route nationale, port etc.). **Mme Gardette**, estime que le partage des rôles entre la DAJIL et la DGUHC est clair et qu'il fonctionne bien. Un échange entre les deux directions d'informations suffisamment fines pour permettre à la DGUHC de piloter les consommations de crédits et de les prévoir reste à organiser.

Mme Liebert-Champagne souhaite par ailleurs que cette évaluation permette une véritable avancée sur les problèmes de recrutement et de carrière des juristes. Elle estime que l'obligation de mobilité dans la mesure où elle aboutit à affecter des spécialistes du droit à d'autres tâches est tout à fait dommageable. Elle souhaite qu'une vraie carrière soit ouverte aux juristes qui leur assure une continuité et des postes hiérarchiquement valorisants.

Pour ce qui concerne les frais irrépétibles, **le président Chabanol** rappelle que l'expression est obsolète et que l'article L.761-1 du code de justice administrative fait référence aux « frais exposés non compris dans les dépens » ce que la jurisprudence actuelle définit comme les frais effectivement déboursés. Les frais de procès sont donc exclus. Aujourd'hui, à moins d'un revirement de jurisprudence, le juge n'acceptera donc pas de faire rembourser à l'administration le coût pour elle de la gestion d'un contentieux qu'elle a gagné. En admettant que la jurisprudence évolue, quiconque envisagerait de former un recours pour excès de pouvoir pourrait, s'il n'obtenait pas gain de cause, se voir condamner à payer 2000 € à l'administration tout cela parce qu'un texte de loi ou un décret est ambigu. Il ne souhaite donc pas que le rapport de l'instance d'évaluation préconise que les requérants s'exposent à devoir dépenser des sommes qui ne seront jamais négligeables en cas d'échec de leur recours. Il est partisan d'imaginer une solution intermédiaire entre les frais irrépétibles et l'amende pour recours abusif.

Mme Guilhemsans indique que le ministère de l'Agriculture, pour des contentieux répétitifs et nombreux (remembrement, contrôle des structures, etc.), fait appel à de jeunes avocats comme force d'appui pour rédiger les mémoires que le service des affaires juridiques contrôle et signe. Le Conseil d'Etat, dans ce cas, accepte sur présentation de la facture que le ministère soit remboursé. Il lui semble par ailleurs que la LOLF irait plutôt dans le sens d'une évolution de la jurisprudence, parce que faire un recours est certes un droit, mais un droit qui a son coût. Or pour certains intenter un recours semble relever du loisir plutôt que de l'exercice d'une liberté publique. Dans ces cas là, elle souhaite que l'administration puisse demander des frais irrépétibles. **Mme Gardette** signale que la DGUHC obtient des frais irrépétibles en utilisant le recours à des avocats comme moyen de dissuader certains requérants bien connus.

Le président Chabanol, considère qu'il y a un très gros enjeu derrière la question des frais irrépétibles. Pour lui, laisser le juge arbitrer les demandes c'est introduire de l'incertitude d'avoir à payer 2000 ou 3000 € et pour le requérant l'incertitude n'est pas supportable. Il estime que vouloir faire payer aux requérants le coût de la gestion d'un recours qu'il a intenté revient à instituer un péage à l'entrée de la juridiction administrative voire à créer l'engrenage qui consisterait à vouloir faire payer le coût du fonctionnement de la justice et donc à la rendre payante ce qui serait une

révolution.

3- Groupe de travail sur le risque juridique dans les opérations complexes d'élaboration et de mise en oeuvre de plans, projets et programmes de grande envergure »

Le professeur Jegouzo précise que le groupe de travail a limité son champ d'investigation au risque juridique en matière d'urbanisme: autorisations et décisions restées de la compétence de l'Etat, risque en matière de contrôle exercé par l'Etat et opérations complexes faisant intervenir à la fois opérateurs publics, privés, nationaux et des collectivités locales. Il s'est réuni deux fois et a bénéficié du travail réalisé par une jeune stagiaire, **Melle Voillemot**, qui en un mois a fait une analyse quantitative du contentieux de 1996 à 2006. Il a également bénéficié de quatre rapports d'expérience ayant trait:

- aux problèmes posés par le contentieux dans le domaine des routes (**M. Duval**);
- à la mise en oeuvre des grandes infrastructures portuaires (**M. Paravy**);
- aux risques en matière d'opérations complexes notamment en présence d'articulations entre des contentieux de ZAC, des contentieux d'utilité publique, des contentieux de permis de construire (**M^e Gilli** avocat honoraire);
- à l'imbrication entre les règles de droit public et certaines règles de droit privé, essentiellement les cahiers des charges en matière de lotissement, de cession de terrain...(**Me Chevreux et Wallut**, notaires).

Les investigations menées par **Melle Voillemot** doivent être considérées avec une marge d'appréciation car jusqu'en 2000 le contentieux n'était pas géré de manière très certaine. Elle a examiné plus particulièrement les problèmes spécifiques posés par l'application de la loi littoral.

Au terme de cette étude, il apparaît que pour la période 1996-2006, 1218 condamnations indemnitaires ont été prononcées contre l'Etat dont 230 au titre du contentieux de la responsabilité. Globalement l'Etat a été condamné à payer 36 843 000 €. Cela fait environ 120 condamnations de l'Etat par an pour un montant moyen annuel de 3 500 000 €.

Il s'agit en majorité de petits contentieux (permis de construire, certificat d'urbanisme...) mais pour 26 grosses affaires le montant des condamnations s'élève à 19 000 000 €.

Le groupe de travail a identifié plusieurs sources de difficultés.

- L'insuffisante prise en considération de la fonction juridique au sein des services déconcentrés. Cela tient à la tradition du ministère et au fait que le juriste n'est souvent appelé qu'à la fin du processus comme en témoigne l'exemple des directives territoriales d'aménagement. Certaines sont de très bonne qualité juridique, d'autres non. Dans le premier cas, des experts juristes avaient été assez associés dès le départ, dans le second, ils sont intervenus en fin de processus pour limiter les dégats.

- La non prise en compte par l'Etat du coût de la complexité juridique. Le droit n'est pas toujours fait par l'Etat; il résulte notamment de la transposition des directives communautaires et implique souvent des études d'un coût élevé. Si aucun budget ne prévoit de crédits suffisants pour la réalisation des études préalables le risque est grand d'avoir des études insuffisantes ou incomplètes, donc d'accroître le risque contentieux.

- La tendance de certains services de l'Etat à aller delà de ce qu'ils devraient faire et donc à s'exposer à des risques contentieux vraisemblablement en raison d'une prise de conscience insuffisante des impacts de la décentralisation. Ainsi sur le littoral, dans un bon nombre d'hypothèses, les services de l'Etat sont amenés à donner leur accord en cas d'absence de schéma de cohérence territoriale. Plutôt que d'inciter les communes à élaborer des schémas de cohérence territoriale, les services de l'Etat ont souvent préféré maintenir des hypothèses où il doivent donner leur accord dans de nombreux domaines. Il en résulte des recours contentieux et des condamnations de l'Etat.

- L'insuffisante prise en compte de la dimension temps dans les procédures actuelles et la grande difficulté à faire évoluer les projets. En matière de projets routiers, pour prendre en considération les observations du public pendant l'enquête, il devient nécessaire de modifier le projet de manière substantielle, ce qui implique une seconde enquête publique.

- L'imbrication avec les actes de droit privé comme le cahier des charges des opérations, mais des solutions se sont progressivement développées, que ce soit en aménagement de zones concertées, ou en lotissement.

- Les conflits de normes absolument insolubles, par exemple le conflit entre des normes de sécurité civile et des normes d'urbanisme classique, entre des normes d'implantation et des normes de prévention des risques.

Ces constats ont conduit le groupe de travail à faire plusieurs préconisations.

- La nécessité de renforcer les équipes juridiques au sein des services déconcentrés, voire la création d'une espèce de corps de juristes au sein du ministère qui pourraient développer toute une carrière dans ce domaine comme cela existe à l'étranger.

La nécessité de développer des procédures de régularisation en cours d'instance, lorsqu'un certain nombre de vices de procédures peuvent être purgés. La jurisprudence va déjà dans ce sens.

- Face au problème de conflits de normes prévoir, comme en Angleterre et dans d'autres pays, des procédures de dérogations relativement transparentes et contradictoires qui permettent, lorsqu'il y a véritablement un conflit d'exigences toutes d'intérêt public, d'essayer de trouver une solution dérogatoire.

- Devant le coût croissant des études et la faiblesse croissante des moyens de contrôle de l'Etat, la mise à la charge des constructeurs d'une part de plus en plus importante des études, du contrôle en amont, des études de risques envisagée par le groupe de travail a donné lieu à un réel débat: le notariat étant très hostile à cette formule et certains représentants du ministère la regardant plutôt avec une certaine sympathie.

- La nécessité de faire évoluer le droit de l'enquête publique pour notamment permettre l'évolution d'un projet en cours d'enquête pour tenir compte des réactions du public, sans avoir à clore l'enquête et à en refaire une autre quelque temps après. Cela rejoint d'ailleurs une proposition de la Compagnie des Commissaires Enquêteurs.

Mme Guilhemsans signale l'intérêt du répertoire des métiers établi par direction générale de

l'administration et de la fonction publique qui distingue, s'agissant de la fonction juridique, trois niveaux de fonction, l'assistant juridique, le consultant juridique et le cadre juridique. Cela lui paraît bien correspondre à ce que l'on peut trouver dans les directions juridiques ministérielles.

Au delà des condamnations contentieuses, fait remarquer **M. Paravy**, l'insécurité juridique de certaines procédures se traduit souvent par la nécessité d'entreprendre de nouvelles démarches qui prolongent les délais et un chantier qui s'éternise peut avoir des surcoûts du même ordre et nettement plus importants que le risque contentieux indemnitaire encouru. Il fait également remarquer que la tendance aujourd'hui des maîtres d'ouvrage à faire des montages de plus en plus compliqués mixant droit public et droit privé est un facteur important de risque de contentieux indemnitaire s'ils ne sont pas solides juridiquement.

M. Duval insiste sur l'évolution extrêmement rapide du droit. Il cite le l'exemple d'une disposition découverte par surprise qui impose la présence dans les dossiers d'enquête publique de tous les avis obligatoires. Or pour certains de ces avis, la personne qui doit les délivrer n'est toujours pas désignée. Par ailleurs, il estime que l'organisation de la participation du public à l'élaboration des projets n'est pas satisfaisante; elle intervient trop tardivement, une fois que le projet est quasiment « bouclé ». Cela pose d'énormes problèmes juridiques et conduit parfois les services à donner des conseils peu satisfaisants au nom du respect du droit.

Le président Chabanol considère que l'application stricte du droit n'est pas toujours opportune: pour lui les décideurs doivent, en fonction des enjeux eu cause, arbitrer entre des valeurs non comparables d'un côté le droit, de l'autre la vie des gens, le plaisir d'une existence, l'atteinte à un site.

4- « Les enjeux de cohésion sociale d'un bon exercice de la fonction juridique des services du ministère chargé de l'équipement »

Le président Chabanol constate qu'en termes de cohésion sociale, la parfaite régularité juridique n'est pas forcément l'optimum.

La cohésion sociale disparaît lorsque l'administré a l'impression que la machine administrative tourne en dehors de lui, méconnaît ses propres questions, ses propres problèmes et le renvoie au juge pour faire valoir ses droits.

En termes de cohésion sociale, il ne suffit pas d'avoir des juristes dans les administrations, il ne suffit pas d'agir légalement, il faut encore mettre tout en oeuvre pour convaincre les justiciables, les administrés, que l'administration agit légalement, dans l'intérêt général et qu'elle ne véhicule pas des normes venant d'ailleurs pour les revêtir du sceau de la puissance publique et les rendre obligatoires.

Cela vaut aussi pour les décisions individuelles qui doivent être réellement expliquées non pas par une motivation stéréotypée écrite.

Dans l'administration fiscale dont les services disposent d'un délai de six mois pour répondre aux demandes qui leur sont présentées, l'usage veut que les directeurs départementaux fassent annuellement rapport à l'administration centrale des cas dans lesquels ce délai a été dépassé et des raisons de ce dépassement. On pourrait utilement s'inspirer de ce mécanisme vertueux.

L'exécution des décisions de justice participe également des enjeux de cohésion sociale dans l'exercice des fonctions juridiques. Ne pas exécuter un jugement annulant sur le fond un refus de permis de construire au motif que le tribunal administratif s'est trompé sur le fond⁵¹ ou par manque de crédits lui semble inadmissible; le citoyen qui dans ses rapports avec la puissance publique ne doit jamais prendre de retard pour exécuter ses obligations est en droit d'attendre une réciprocité de l'administration.

En matière de cohésion sociale, il ne suffit pas de bien faire, il faut se donner les moyens de montrer qu'on a bien fait.

Mme de Fleurieu ajoute que si la loi n'est plus perçue par le citoyen comme représentant l'intérêt général, la société vole effectivement en éclat parce qu'on multiplie les lois aux services d'intérêts particuliers et d'intérêts catégoriels.

Une administration qui produit des règlements en application des lois votées par le Parlement, a toujours le devoir de faire comprendre les finalités d'intérêt général de l'ensemble que constituent, dans un certain domaine, la loi et le règlement.

Elle rappelle que le médiateur de la République dit qu'il y a un malaise dans la société parce qu'apparaît non plus seulement l'embarras ou l'irritation des citoyens face à la complexité de la machine administrative mais la non perception de la complexité du droit, la finalité de l'intérêt général n'étant plus compréhensible. Au delà de l'injustice réelle ou supposée que ressent l'administré, il va vouloir aussi utiliser le droit mais à des fins strictement individuelles, à l'encontre d'un autre. Ce n'est plus l'égalité de traitement ou l'équité qui est revendiquée mais la défense d'intérêts sectoriels, et ainsi les contentieux de voisinage ou de règlement d'affaires de famille par le biais des contentieux sur les permis de construire, se multiplient. A l'origine d'un bon nombre de contentieux se trouvent donc beaucoup de motivations individuelles parce que la finalité d'intérêt général de la loi et du règlement a été perdue de vue, n'est plus comprise.

Le ministère a un vrai devoir d'explicitation et de formation à chaque fois qu'il produit une strate nouvelle de réglementation afin d'en faciliter la compréhension et l'appropriation collective par les élus qui eux-mêmes relaieront auprès des citoyens qui viennent consulter les services déconcentrés de l'équipement.

Le président Chabanol a parlé de la compétence qu'il faut conserver pour pouvoir rester défenseur de l'intérêt général face à des lobbies qui veulent aussi produire de la réglementation pour leurs intérêts particuliers. Le devoir peut-être aussi de s'assurer que cela ne devient pas trop compliqué pour les publics les moins avertis ou les plus fragiles pour les actes indispensables à la vie quotidienne (permis de construire, logement, permis de construire).

S'agissant de l'exécution des décisions de justice, **M. Allibert** signale les difficultés des services déconcentrés à les mettre en oeuvre au regard des dispositions de la LOLF, les services gestionnaires préférant utiliser les crédits à des fins opérationnelles (entretien des routes, opérations d'aménagement et d'urbanisme...) plutôt que de payer une condamnation de justice. En outre, alors même que le service juridique de la DDE des Bouches-du-Rhône, a été partagé entre la direction interrégionale des routes (DIR), le service maîtrise d'ouvrage (SMO) de la DRE et la DDE, il doit

⁵¹ Cas réel

dorénavant procéder aux opérations de rattachement comptable. Il précise que le service juridique fait diligence pour que très rapidement le service comptable soit en mesure de payer les sommes que l'Etat doit. Si les crédits sont disponibles, le règlement peut être très rapide. Sinon, le service juridique peut être amené à recalculer les intérêts deux, trois ou quatre fois.

Le président Chabanol souhaite que le rapport d'évaluation aborde la question des effets pervers de la LOLF dans la gestion du contentieux voire dans la sécurité juridique de l'action de l'Etat. Il craint que les services du ministère hésitent à traiter un contentieux sur des moyens qui ne relèvent pas du ministère de l'équipement mais d'un autre ministère et cela compte tenu de la parcellisation entre programmes. **Mme Gardette** partage ce point de vue.

M. Duval cite à titre d'illustration le cas d'un dommage de travaux publics dont l'origine était une erreur manifeste commise par les services de police ou de gendarmerie qui avaient décidé de forcer un conducteur à pénétrer sur un accotement qui s'est écroulé entraînant la destruction d'une grue à tours. Compte tenu de la qualification de dommage de travaux publics, les services de police refusent de payer le remplacement de la grue (5 000 000 €) qui incombe donc à la DGR.

Il estime que la création à nouveau d'un budget évaluatif général serait de nature à résoudre cette difficulté.

5- « Prise en compte des préconisations intéressant la sécurité juridique formulées par divers rapports »

Mme Andarelli, rapporteure du groupe de travail, indique que, parmi les rapports ayant, au cours des deux dernières décennies, émis des recommandations sur les dispositions à prendre pour améliorer la qualité juridique de l'action du ministère, deux ont plus particulièrement retenu l'attention du groupe de travail: le référé de la cour des comptes d'octobre 2004 sur la gestion du contentieux, des frais judiciaires et des réparations civiles au ministère de l'équipement et le rapport du CGPC de septembre 2005 sur la fonction juridique dans la nouvelle organisation déconcentrée de l'Equipement.

Parmi les préconisations les plus récurrentes formulées figurent pour l'administration centrale, la mise en place d'une filière juridique, la mise en oeuvre d'une politique destinée à encadrer les pratiques des services, le renforcement des actions de formation, l'information des services déconcentrés sur leurs responsabilités dans leurs différents domaines d'intervention, le suivi global des actions contentieuses en cours et de l'exécution des décisions de justice et l'animation centralisée du réseau des juristes des services déconcentrés.

Pour les services déconcentrés, le regroupement de l'activité juridique et contentieuse au sein d'une cellule unique, l'implication plus importante de la hiérarchie, le développement de la fonction de conseil en amont, notamment dans le domaine de l'ingénierie publique et un meilleur suivi de l'activité contentieuse avec mise en oeuvre d'outils appropriés.

La Cour des Comptes ayant constaté dans un référé de 2004 l'absence d'outil de suivi global de l'ensemble des litiges dans lesquels le ministère est engagé avec ses conséquences (difficultés à prévoir le coût budgétaire global du contentieux, découverte tardive par l'administration centrale d'affaires contentieuses importantes, absence de stratégie contentieuse dans les domaines communs aux directions d'administration centrale, pratiques hétérogènes de gestion des litiges, absence

d'analyse systématique et a posteriori des contentieux dénoués), suggère en conséquence la création au sein du ministère d'un pôle juridique apte à assumer les différents aspects de la fonction contentieuse.

Le rapport de 2005 du CGPC, propose quant à lui, un schéma d'organisation territoriale de la fonction juridique permettant, dans la perspective des transformations du ministère liées à la décentralisation et à la réorganisation des services, à la fois la généralisation d'une démarche de prévention et un traitement efficace des litiges. Il préconise en conséquence: le maintien d'une compétence juridique de proximité dans chaque service, le renforcement de l'échelon régional auquel, en plus des activités liées à la route, seraient transférées des attributions nouvelles, un mode de fonctionnement en réseau assurant un appui d'intensité variable selon les besoins du niveau régional et de l'administration centrale. Ce rapport souligne que ces propositions n'ont de véritable signification que si elles s'inscrivent dans la poursuite d'une politique soutenue de renforcement de la fonction juridique au sein du ministère.

Certaines de ces préconisations ont été mises en oeuvre telles la constitution de cellules juridiques uniques dans la majorité des DDE, la création d'une sous-direction des affaires juridiques au sein de l'ancienne DAFAG en 1999.

Plus récemment, **la DAJIL a été créée en 2005**. Elle est garante de la qualité réglementaire. Elle est la correspondante du secrétariat général du gouvernement pour tous les projets de loi et de décrets ainsi que du secrétariat général aux affaires européennes pour la transposition des directives européennes. Elle est la seule correspondante pour les contentieux liés aux décrets. Elle n'est pas saisie obligatoirement pour les arrêtés et les circulaires. Cependant, elle l'a été pour des circulaires liées à la décentralisation. Elle ne traite pas des déclarations d'utilité publique. Elle coordonne l'action des services en matière de contentieux et leur apporte son appui en matière juridique. Elle promeut la qualité, la sécurité et la régularité de la commande publique. Depuis 2005, la DAJIL a pu constater que le risque juridique et l'instabilité du droit constituaient pour les directeurs d'administration centrale une préoccupation réelle et qu'ils coopéraient volontiers avec elle.

Une démarche de mutualisation des fonctions supports des services déconcentrés dont fait partie la fonction juridique est en cours (circulaires de la DGPA du 25 juillet 2005 et du 8 mars 2006). S'agissant des affaires juridiques, elle doit prendre en compte « *la volonté exprimée au niveau national...de conforter la qualité et la sécurité des actes du ministère... et être menée à partir d'une vision globale et non plus exclusivement contentieuse, le droit participant à la stratégie du service (aide au pilotage et à la décision, conseil, veille juridique, contentieux...)*. La date butoir pour la mise en oeuvre de la mutualisation est fixée au 1er janvier 2009, mais si une région était prête, la mutualisation pourrait intervenir avant. Cette démarche est plus ou moins avancée suivant les régions et les solutions adoptées pourront varier suivant les caractéristiques locales. D'ores et déjà le calendrier de mise en place des DIR fin 2006 les a conduit à se doter d'une cellule juridique propre.

Un outil global de suivi des contentieux est en cours de réalisation

Face au constat de la Cour des Comptes de l'utilisation par l'ensemble des services juridiques du ministère d'outils informatiques divers aux performances variables, la DAJIL met actuellement en oeuvre un outil de nature à pallier le manque de visibilité des activités contentieuses et de leurs enjeux financiers, le système d'information juridique (SIJ).

Une meilleure identification de la fonction juridique est également en cours

La DAJIL a constitué un groupe de travail en vue de produire des fiches sur les métiers de juristes d'ici le printemps 2007.

Malgré les efforts accomplis pour améliorer la sécurité juridique de l'action du ministère, il conviendrait encore:

- de rendre plus homogènes les pratiques de gestion des litiges et de mise en oeuvre des procédures,
- de proscrire l'exécution tardive des décisions de justice,
- de sensibiliser la hiérarchie à l'importance de la fonction juridique
- de constituer une véritable filière juridique
- de structurer les réseaux de juristes
- de développer l'information avec les tribunaux en respectant bien sûr le principe de l'indépendance des juges et avec les autres services de l'Etat.

Mme de Fleurieu ajoute que le rapport de la Cour des Comptes de 2004 insistait sur la nécessité pour la prévention des contentieux de faire de la formation et du retour d'expériences sur des contentieux passés ce qui permettrait également de sensibiliser l'encadrement supérieur à la prise en compte de la dimension juridique dans leur action.

Mme Liebert-Champagne estime que la création de la DAJIL a répondu à l'objectif de mettre au bon niveau de qualité réglementaire l'administration de l'Équipement dont un décret par trimestre est annulé. Aujourd'hui reste à régler le problème de la mutualisation des fonctions juridiques dans les services déconcentrés qui est difficile et inquiétant dans la mesure où il est abordé tardivement, la priorité en la matière ayant été donnée à d'autres tâches que les tâches juridiques. Dans ce contexte, la reconstitution de pôles juridiques à quelque niveau que ce soit, à quelque endroit lui semble indispensable. Elle annonce que le secrétariat général lui a demandé d'animer une réflexion sur ce thème, et propose à **MM. Allibert et Belotte** de bien vouloir y participer au groupe de travail qu'elle va créer à cette fin.

S'agissant de la mutualisation en cours des fonctions support, **M. Belotte** estime que la fonction juridique n'a pas été suffisamment prise en compte jusqu'à présent, et qu'il conviendrait de poursuivre la réflexion en la matière avec plus de vigueur. Pour ce faire une recommandation en ce sens de la DGPA serait souhaitable.

A. Chavarot rappelle que la circulaire DGPA/DAJIL du mois de mars dernier recommandait que la fonction juridique soit mutualisée à bon escient et notamment que les DIR montent un système mutualisé avec les juristes se trouvant soit dans les DDE, soit dans les DRE de la ville où elles siègent. Or les DIR pour lesquelles le collège « Droit et contentieux » dispose d'informations à ce stade, se sont, à l'exception de celle de Toulouse, dotées d'un juriste pour leur propre compte contrairement à l'éclairage donné par cette circulaire ."

S'agissant de la consultation des tribunaux administratifs, **le président Chabanol** rappelle que les magistrats administratifs admettent que l'administration active leur pose une question dans le respect évidemment de la déontologie et en dehors des affaires contentieuses en cours. Ils ne sont pas hostiles aux questionnements sur la portée à donner à un texte, bien plus le code de justice

administrative prévoit expressément que les préfets, et donc éventuellement les chefs de service de l'Etat, peuvent consulter le tribunal administratif pour les attributions du département, les préfets de région la cour administrative d'appel pour des problèmes juridiques pouvant se poser à eux, le ministre peut saisir le Conseil d'Etat dans son rôle traditionnel de donneur d'avis. **M. Duval** fait toutefois observer que lorsqu'un conseiller de tribunal administratif a examiné une affaire au titre d'un demande d'avis, en cas de contentieux concernant cette affaire, le conseiller qui connaît le dossier ne peut pas siéger sur ladite affaire.

M. Allibert fait part des réunions de coordination, instituées à l'initiative du Parquet Général près la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence, des différents acteurs institutionnels du droit de l'urbanisme. Une fois par an, les magistrats en charge des affaires d'urbanisme dans les parquets des tribunaux de grande instance (TGI) relevant du ressort de cette Cour, les représentants des cinq DDE concernées, des magistrats de la Cour administrative d'appel de Marseille et des tribunaux administratifs de Marseille et de Nice et le cas échéant des représentants des trésoreries générales, se réunissent pour débattre sur leurs pratiques respectives.

Afin de prévenir les difficultés rencontrées dans le suivi et la mise en œuvre des décisions de justice, cette instance a instauré une procédure d'alerte par messagerie électronique: lorsqu'une ordonnance de suspension est rendue, le tribunal administratif informe le Parquet par e-mail, en sus de la copie adressée par courrier en application des dispositions du code de justice administrative. Le même message est adressé aux DDE et aux préfets. En outre, le juge administratif veille à prescrire dans son ordonnance une application immédiate de la suspension et à en détailler les étapes.

Les membres de cette instance sont par ailleurs convenus de mettre au point et de diffuser des fiches de suivi d'exécution des affaires qui sont adressées au bureau chargé du suivi de l'exécution des peines au sein du Parquet de la Cour d'Appel.

L'instance fait également régulièrement le point sur les procédures de médiation pénale mises en œuvre par tous les Parquets de la région.

6 - « L'application des principes d'une démarche de qualité à la dimension juridique de l'action des services du ministère »

Mme Grancher précise que le sujet étant très vaste, le champ d'investigation du groupe de travail a été limité à la commande publique qui couvre notamment la définition des besoins, le choix du mode de dévolution du marché, la rédaction des pièces contractuelles, la procédure de consultation des entreprises, le choix du prestataire, l'exécution de l'opération. Toutes ces situations bien encadrées par différents textes sont susceptibles de donner lieu à contentieux en cas de dysfonctionnements juridiques. Ce cadrage des divers processus se prête bien à une démarche qualité.

Par ailleurs, cette démarche appliquée à la commande publique est justifiée par les enjeux financiers des dysfonctionnements en la matière jusqu'à maintenant difficilement chiffrables directement. En effet, outre les dépenses imputées directement sur le chapitre 3772 (26 M€ en 2005), les contentieux des marchés routiers et les règlements amiables sont pris localement sur les crédits des opérations concernées. Indirectement, annuler un marché pour vices de procédure, c'est retarder un chantier de plusieurs mois voire plusieurs années et cela a un coût. Mal rédiger un CCTP peut produire des

surcoûts pendant le chantier. Mal suivre l'exécution de travaux, ne pas prendre d'ordres de service à bon escient peut conduire in fine à payer des pénalités ou provoquer des réclamations. Le comportement d'une entreprise qui profite des failles d'un contrat a un coût et l'enjeu financier de cette non-qualité est important.

L'application d'une démarche qualité à la commande publique pourrait être mise en oeuvre progressivement et limitée à certaines phases de l'opération comme l'ont fait certains services déconcentrés qui ont poussé la formalisation assez loin. Dans une DDE, l'ingénierie publique et en particulier la maîtrise d'oeuvre et le suivi des travaux ont fait l'objet d'une certification ISO 9001. Une autre DDE a initié une démarche de certification interne de la phase amont de la commande publique (dossier de consultation des entreprises, commission d'appel d'offres et jugement des offres).

Cette mise en oeuvre paraît urgente compte tenu du contexte actuel de réorganisation des services. Les marchés publics vont être passés dorénavant par deux types de services: les services en charge des infrastructures et les nouvelles DDE. Chacun de ces services doit avoir les moyens de mener ses attributions. La création, dans le cadre de la mutualisation des fonctions supports en cours, d'un pôle d'expertise polyvalent comportant un juriste, un technicien et un économiste acheteur public serait peut-être une solution à étudier.

Au delà des problèmes d'organisation des services et des effectifs, l'amélioration du service rendu nécessite la mise en place parallèle de démarches qualité qui sécurisent les processus juridiquement et techniquement. Cela permettrait de restructurer et de consolider ces fonctions ainsi que de les homogénéiser.

L'examen des points inscrits à l'ordre du jour étant terminé, **M Lavoisier** demande aux membres présents qui le souhaiteraient de formaliser ou d'enrichir les observations formulées en séance, et de les adresser par e-mail à **Mme Delacourt**.

La séance est levée à 17h45.

Liste de présence

Etaient présents

Monsieur Claude Allibert (DDE 13),
Madame Catherine Andarelli (MIGT 1)
Monsieur René Barlet (DAEI),
Monsieur Jean-Yves Belotte (DRDE Haute-Normandie),
Monsieur Joël Bourque (direction du tourisme)
Monsieur Daniel Chabanol (conseiller d'Etat, président de la cour administrative d'appel de Lyon et membre associé de la 2ème section),
Monsieur André Chavarot (CGPC),
Madame Marie-Ghislaine Delacourt (CGPC),
Madame Lise Driencourt (Tribunal administratif de Paris),
Monsieur François Duval (DGR)
Madame Agnès de Fleurieu (présidente de la 2ème section du CGPC),
Madame Caroline Gardette (DGUHC)
Monsieur Jean-Loup Garcin (ministère de l'écologie et du développement durable, service de l'inspection générale de l'environnement),
Madame Madeleine Grancher (CGPC)
Madame Marie-Françoise Guilhemsans (ministère de l'agriculture et de la pêche),
Monsieur Yves Jegouzo (conseiller d'Etat et professeur émérite des universités)
Madame Chantal Lecomte (CGPC),
Madame Monique Liebert-Champagne (DAJIL),
Madame Alice-Anne Médard (DGAC)
Monsieur Jean-Claude Paravy (DGMT),
Monsieur Bernard Perret (CGPC),
Monsieur Marc Rouchayrole (DAJIL),
Madame Isabelle Vaultont (CGPC).

Etaient excusés

Monsieur Jean Bonny (CETE Normandie-Centre),
Monsieur Jean-René Brunetière (MIGT9),
Monsieur André Chazeau (DSCR)
Monsieur Ronald Davies (direction du tourisme),
Monsieur Philippe Grand (DGUHC),
Madame Eliane Le Coq-Bercaru (médiature de la République),
Monsieur Laurent Paillard (secrétariat général),
Monsieur Bernard Seligmann (inspecteur général de l'équipement honoraire).
Madame Marie-Françoise Simon-Rovetto (CGPC),

ANNEXE 8

Evaluation de la qualité juridique de l'action du ministère Réunion du 21 décembre 2006 de l'instance d'évaluation Compte rendu

Le président Lavoisier ouvre la réunion en remerciant les personnes présentes d'y participer. Il rappelle que sont inscrits à l'ordre du jour l'examen du projet de compte rendu de la réunion de l'instance du 20 novembre 2006 transmis par un e-mail du 15 décembre 2006 et l'examen de l'avant-projet de rapport final de l'instance dont la structure a été validée par le comité de pilotage du 11 décembre dernier. Il rappelle également que l'instance s'est réunie à deux reprises les 9 mars et 20 novembre 2006.

1- Le projet de compte rendu de la réunion du 20 novembre 2006

Le projet transmis aux membres de l'instance intègre les observations formulées par **MM. Chavarot, Garcin et Allibert**. **Le président Chabanol** a communiqué des observations écrites concernant le point 4. **Mme Gardette** souhaite que ne soit pas utilisée l'expression « véritable crise de l'instruction du permis de construire » dans les périmètres de droit des sols complexe et protecteur » (cf. page 3), cette expression pouvant être interprétée comme une carence des services instructeurs alors qu'ils interviennent en bout de course dans un processus complexe. **M. Courret** demande que le nombre d'affaires litigieuses et contentieuses concernant l'ingénierie publique données pour 2005 par la DGUHC soient repris dans les différents documents émanant de l'instance d'évaluation.

Sous réserve de la prise en compte de ces observations, le compte rendu de la réunion du 20 novembre 2006 est approuvé.

2- L'avant-projet de plan détaillé du rapport de l'instance

Le président Lavoisier prie tout d'abord les membres de l'instance de bien vouloir excuser la transmission très tardive de l'avant-projet de plan détaillé. Il précise que le document soumis à l'examen de l'instance n'évoque que les principaux thèmes abordés lors de l'évaluation, que ces derniers appellent des développements complémentaires et des illustrations et que certaines actions en cours ou initiées par les directions générales et directions d'administration centrale ne sont peut-être pas mises suffisamment en évidence. Il invite en conséquence les représentants des directions à signaler ce qu'il leur apparaîtrait souhaitable d'ajouter, de développer voire de corriger.

Il commente ensuite l'avant-projet de plan détaillé.

L'introduction décrit les circonstances dans lesquelles la commande a été passée, ses objectifs, le champ de l'évaluation défini par le cahier des charges considéré comme définitivement adopté le 25 mai dernier. Elle décrit ensuite la méthode de travail utilisée avec notamment la création de quatre groupes de travail⁵² destinés à approfondir certains sujets ainsi que le lancement d'une enquête relative aux affaires litigieuses et contentieuses traitées en 2003, 2004 et 2005 par les directions générales et directions d'administration centrale et un échantillon de services déconcentrés (huit directions départementales de l'équipement et une direction régionale des affaires maritimes). **La première partie** dresse l'état des lieux en le resituant dans le contexte des réformes engagées au niveau de l'Etat et du ministère, **la deuxième** a trait aux situations et processus d'insécurité juridiques et **la troisième** recense les actions à mener pour améliorer la qualité et la sécurité juridiques de l'action du ministère. Seront notamment annexées au rapport, si l'instance en est d'accord, les synthèses des quatre groupes de travail, celle de l'enquête relative aux affaires litigieuses et contentieuses traitées par les services du ministère et les monographies des directions générales et directions d'administration centrale établies par les deux étudiants ayant effectué ladite enquête.

A l'issue de cette présentation des observations d'ordre général sont formulées.

Le président Chabanol serait favorable à l'insertion au point 2 de l'introduction « Le champ de l'évaluation » d'un encadré reprenant le questionnement de l'évaluation figurant dans le cahier des charges. **M. Chavarot** également mais selon des modalités différentes, en l'occurrence en chapeau à chacun des paragraphes traitant des items du questionnement.

Mme Vaulont estime que le rapport devrait dégager deux, trois ou quatre préconisations jugées essentielles par l'instance et que la recommandation de l'avant-projet de plan détaillé « 312- Améliorer et d'assouplir certaines règles de droit », si elle était maintenue, appelle des développements précis. Enfin, s'agissant des annexes au rapport, elle souhaiterait que les notes des directions présentant et commentant leurs contentieux emblématiques y figurent.

Le président Lavoisier entame alors l'examen point par point de l'avant-projet de plan détaillé.

I – « Etat des lieux »

111- « Au cours des vingt dernières années... » : **M. Barlet** demande que l'adverbe « encore » disparaisse de la première phrase et que celle-ci soit rédigée comme suit « L'Equipement où la culture technique est perçue comme dominante... ».

122- « le système d'information juridique » : le **président Lavoisier** souhaite qu'une fiche descriptive détaillée sur le mode de fonctionnement et les fonctionnalités du progiciel actuellement en cours de définition lui soit transmise par la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques pour être jointe au rapport.

⁵² Groupe de travail 1 : « La prise en compte des préconisations intéressant la sécurité juridique formulées par divers rapports publics et d'inspection » ;
Groupe de travail 2 : « Les principes d'une démarche de qualité appliqués à la dimension juridique de l'action des services du ministère chargé de l'équipement » ;
Groupe de travail 3 : « Le risque juridique dans les opérations complexes d'élaboration et de mise en oeuvre de plans, projets et programmes de grande envergure » ;
Groupe de travail 4 : « Les enjeux de cohésion sociale d'un bon exercice de la fonction juridique dans les services du ministère chargé de l'équipement ».

131- « L'organisation et la gestion des contentieux » : **Mme Médard** indique, en réponse à **Mme Vault**, que la direction générale de l'aviation civile (DGAC) traite effectivement tous les litiges et contentieux entrant dans son champ d'activité en application de l'arrêté interministériel du 3 mars 2005 portant organisation et attributions de l'administration centrale de la DGAC qui dispose (article 7) qu'en matière d'expertise juridique, le secrétariat général traite les opérations de contentieux. **Mme Liebert-Champagne** fait observer que la création de la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques (DAJIL) a très légèrement modifié les compétences contentieuses des directions sectorielles dans la mesure où la DAJIL est chargée d'instruire les contentieux à l'encontre des décrets. Elle fait remarquer également que la DAJIL n'a pas vocation à traiter l'ensemble des contentieux du ministère, mais seulement les contentieux « mutualisables » (marchés publics, fonction publique, « ingénierie publique »...) et qu'en revanche elle a vocation à conseiller les bureaux contentieux qui en expriment le besoin. Le nombre d'«agents chargés de fonctions juridiques»⁵³ indiqués dans ce même paragraphe paraissant dépassé à **Mme Vault** compte tenu de la refondation du ministère, **M. Chavarot** précise qu'il s'agit d'un ordre de grandeur correspondant toujours à la réalité, les chiffres remontés à l'inspection générale de l'administration dans le cadre de l'audit de modernisation concernant le contrôle de légalité correspondant à la photographie obtenue en 2003 par l'enquête du CGPC sur l'organisation, les moyens et le fonctionnement des cellules juridiques des DDE. L'affichage dans le rapport de l'instance de ces chiffres sans commentaires apporés de lecture, ne fait pas l'unanimité.

Mme Liebert-Champagne craint qu'aux yeux d'un « budgétaire » le chiffre indiqué paraisse suffisant. **Le président Lavoisier** et **Mme de Fleurieu** ne partagent pas cette crainte. Pour eux, avoir un ordre de grandeur du nombre d'agents qui exercent des fonctions juridiques en tant que telles est un progrès considérable par rapport aux années antérieures.

132- « Le nombre d'affaires litigieuses et contentieuses traitées par les services du ministère » : **le président Lavoisier** indique que le parti a été pris de ne pas faire état dans le projet de rapport de l'instance des chiffres obtenus compte tenu de leur hétérogénéité et de leur caractère parcellaire, les services centraux n'en ayant pas une vue d'ensemble pour leur seul secteur d'activité. Ils figurent en revanche dans les monographies des directions générales et des directions d'administration centrale jointes en annexe au projet de rapport. Il accepte par ailleurs la proposition de **Mme Médard** de supprimer la note de bas de page donnant la liste de ces directions puisque l'organigramme du ministère figurera en annexe au rapport de l'instance. **M. Courret** demande que les données relatives aux affaires litigieuses et contentieuses dans le domaine de l'ingénierie publique fournies par la DGUHC pour 2005 soient intégrées dans les différents documents émanant de l'instance, notamment dans le rapport final. **M. Brunetière** souhaite connaître le nombre de ces affaires, leur coût et leurs causes afin d'en tirer des conclusions. **Le président Chabanol** fait observer que l'administration centrale a certes pour mission de faire remonter l'information, mais également de répercuter celles dont elle a connaissance et qui sont nécessaires aux services déconcentrés.

53

D'aucuns considérant que le terme de « juriste » pourrait laisser entendre que les agents du ministère exerçant d'autres fonctions, tels par exemple les instructeurs du permis de construire, n'utilisent pas le droit qui est pourtant leur outil de travail quotidien, l'expression « agents chargés de fonctions juridiques » semble plus appropriée à la majorité des membres de l'instance. Cette expression englobe les agents chargés du contrôle de légalité dans les DDE.

133- « Le coût des contentieux »

1331- « éléments d'ensemble » : le **président Lavoisier** précise que les montants des dépenses constatées sur le chapitre 3772 article 10 « frais de justice et de réparations civiles » de la section « services communs » proviennent de relevés comptables fournis par le contrôle financier et qu'il convient d'y ajouter les litiges qui émargeaient sur d'autres chapitres (comme ceux ayant trait aux routes par exemple) ou sur le budget annexe de l'aviation civile. Il conviendrait d'y ajouter également signale **Mme Liebert-Champagne**, les nouvelles lignes sur les frais contentieux liés à l'application des directives communautaires. **M. Rouchayrole** rappelle que la variation des montants d'une année à l'autre des dépenses imputées sur le chapitre 3772 résulte du dénouement de contentieux exceptionnels et pécuniairement très lourds. A titre d'illustration, il cite le cas d'un accident banal survenu à la base d'une barge qui en heurtant un oléoduc y a mis le feu provoquant ensuite l'explosion d'une raffinerie ce qui a valu à l'Etat 12 millions d'euros de réparation. Pour **M. Brunetière**, les contentieux naissent la plupart du temps de défauts de qualité technique aggravés, comme le démontre **Mme de Fleurieu**, par des défauts de qualité juridique. En conséquence, pour éviter que les chiffres figurant dans le rapport puissent être interprétés comme le coût de la seule non qualité juridique, **M. Perret** demande qu'en dépit de la difficulté d'établir une frontière entre la non qualité technique et la non qualité juridique, ce point soit explicité par le rapport. Cela étant, le **professeur Jegouzo** estime que le coût des contentieux est un indicateur qu'il faut prendre en compte mais en relativisant l'importance.

Le président Lavoisier signale par ailleurs que les provisions pour risques ont été, au 30 juin, évaluées pour 2006 à 90 millions d'euros, non compris le budget annexe de l'aviation civile précise **Mme Médard**. **Le président Chabanol** s'étonne de la différence entre le montant des dépenses annuelles en 2003 (9,77 millions d'euros), 2004 (5,60 millions d'euros) et 2005 (21,38 millions d'euros⁵⁴) et le montant des provisions, 90 millions d'euros. Il craint avec **Mme Liebert-Champagne** que, faute d'explications, cela ne décrédibilise le ministère à l'égard de la direction du budget. **Mme Vaultont** rappelle que le chapitre 3772 ne regroupe pas le coût de tous les contentieux pour les années examinées alors que les provisions concernent tous les contentieux pour les années à venir et pas seulement pour l'année à venir. **M. Rouchayrole** appelle l'attention sur l'exercice « provisions comptables ». Le bilan comptable de l'Etat, explique-t-il, consiste à faire en fin d'année l'inventaire des contentieux dont l'issue doit normalement venir à échéance l'année suivante et qui vaudront un décaissement à l'Etat. Il ne couvre pas l'ensemble des contentieux en cours qui, eux, font l'objet de prévisions budgétaires. Il considère que le chiffre de 90 millions est en deçà de la réalité. A titre d'illustration, **Mme Gardette** déclare que le montant du risque brut de l'ensemble des contentieux en stock s'élève pour l'urbanisme à 450 millions d'euros alors qu'après réévaluation, les risques considérés comme sérieux dans ce domaine s'élèveraient à 25 ou 26 millions d'euros. **Mme Médard** estime que le chiffre brut pose des problèmes considérables. Elle cite à cet égard la réception récemment d'une requête de plus de 700 millions d'euros sur un contentieux lié à l'absence de couvre-feu à Roissy qui fait passer l'encours « risque contentieux de la direction générale de l'aviation civile » à un montant considérable et vraisemblablement irréaliste.

1332- « l'impact de la LOLF ». S'agissant des inconvénients de la LOLF, le **professeur Jegouzo** souhaite que soit explicité davantage l'idée que le cloisonnement des programmes puisse « constituer un frein à la mutualisation entre certains programmes du ministère, et même entre plusieurs ministères, et laisser ainsi certains contentieux orphelins, ce qui risque d'allonger les délais pour les justiciables ».

⁵⁴ Montant confirmé par M. Rouchayrole

Point II « les situations et processus d'insécurité juridique »

Le président Lavoisier rappelle que ce point regroupe, sans les hiérarchiser, les observations formulées au cours de l'enquête sur les affaires litigieuses et contentieuses menée dans les services centraux et dans quelques services déconcentrés, l'analyse par **Mme Vaultont** des contentieux emblématiques signalés par ces services et les thèmes développés par les quatre groupes de travail constitués au sein de l'instance et présidés par **M. Brunetière, le président Chabanol, le professeur Jegouzo et Mme Segrétain-Maurel**.

La structure de ce point fait l'objet des observations suivantes.

Une présentation ordonnée des différents items qui y sont énumérés est souhaitée par plusieurs membres de l'instance. **M. Chavarot** propose un regroupement des rubriques 21 à 29⁵⁵ et **Mme Simon-Rovetto** celui des rubriques 22 et 23 et celui des rubriques 24, 28 et 29. Pour **le président Chabanol** la rubrique 30 « les facteurs de risques révélés par l'analyse de contentieux emblématiques » devrait être éclatée entre les rubriques 21 à 29 pour éviter toute impression de répétition. Pour **Mme Vaultont** le cahier des charges fournit des pistes de plan de regroupement notamment à la rubrique « analyse des causes » qui cite en particulier, « *la faible sensibilisation des services à la dimension juridique des questions qu'ils traitent et la sous-estimation de l'ampleur des responsabilités s'attachant à certaines de leurs fonctions, la complexité ou le manque de clarté des normes juridiques et techniques et l'importance de s pouvoirs d'appréciation donnés par certains textes à ceux qui sont chargés de les mettre en oeuvre* ».

21- La faible culture juridique : **le professeur Jegouzo** pose la question de savoir si « la tendance de certains services à intervenir en dehors de leur champ d'action comme en matière d'application de la loi littoral où il arrive que les DDE qualifient certains terrains comme étant proches du rivage, alors que les critères dégagés par la jurisprudence etc... » a sa place dans cette rubrique.

30- « Les facteurs de risques révélés par l'analyse des contentieux emblématiques » : **le président Chabanol** souhaite que l'item « la réticence de l'administration à mener une action récursoire à l'encontre de ses agents » soit supprimé parce que l'action récursoire n'est partiquement jamais exercée, sauf cependant, précise **M. Rouchayrole**, en cas de fautes d'agents condamnés pour des faits de quasi corruption et pour recouvrer les frais de dépenses pénales avancés.

22- « l'instabilité de la réglementation » : **M. Barlet** demande qu'au terme « instabilité » soit substitué celui d'« évolution » plus positif.

23- « La complexité de la réglementation » : **le professeur Jegouzo** fait valoir que dans bon nombre de cas le ministère y est contraint par de nouvelles directives communautaires sous peine d'une condamnation par la cour européenne de justice et qu'une bonne partie de la complexité du

⁵⁵ 21 « La faible culture juridique »

22 « L'instabilité de la réglementation »

23 « La complexité de la réglementation »

24 « La non prise en compte par l'Etat du coût de la complexité juridique »

25 « Les conflits de normes »

26 « Le formalisme des procédures

27 « L'imbrication des actes de droit privé »

28 « la non-perception de la finalité d'intérêt général de la loi et du règlement génératrice de sentiments d'injustice »

29 « La non exécution des des décisions de justice »

droit de l'urbanisme provient des amendements parlementaires. **M. Brunetière** estime que la faible présence du ministère à Bruxelles est l'une des causes de l'inadaptation des règles de droit issues de la transposition des directives européennes. De son point-de-vue l'entrecroisement des différentes sources de droit rend leur application problématique. **Le président Chabanol**, prenant l'exemple de la réglementation en matière d'urbanisme, qui n'est imposée ni par Bruxelles ni par Bercy, considère que le ministère contribue au foisonnement des textes et à la complexification des règles applicables. Il en veut pour preuve la loi « solidarité et renouvellement urbains » et la réforme des autorisations d'urbanisme. **Mme Gardette** admet que la réglementation en matière d'urbanisme est abondante et complexe mais fait observer que la réforme du permis de construire clarifie de manière importante le code de l'urbanisme. **Le professeur Jegouzo** rappelle à ce propos que qualité juridique implique un important travail en amont que l'étude d'impact qui, auparavant, précédait les projets de décrets, permettait. Une parade à sa disparition consisterait à associer dès le début du processus de décision un spécialiste du droit de façon à avoir une bonne évaluation juridique en amont. Il estime que l'absence de contentieux n'est pas en soi un gage de qualité juridique.

Point III « Les actions à mener pour améliorer la qualité et donc la sécurité juridique de l'action du ministère »

Des observations de présentation et de forme sont formulées.

311- « Sensibiliser l'ensemble des personnels à la dimension juridique des dossiers » : Mme Simon-Rovetto et M. Chavarot constatant le lien très net existant entre cette rubrique et la **32- « Les actions à mener en terme de compétence des personnels et de métiers »** proposent leur regroupement.

Mme Simon-Rovetto rappelle que la recommandation d'accroître l'effort de formation dans le domaines du droit est formulée depuis plus de dix ans. La réactivation des réseaux de juristes du ministère, pour souhaitable qu'elle soit, n'y suffira pas dans la mesure où ces réseaux reposent sur les bonnes volontés de quelques individualités et que leur activité peut varier énormément dans le temps. Elle en conclut qu'aujourd'hui il faut l'élaborer un véritable plan pluriannuel de formation en faveur du droit qui établisse une stratégie de recrutements et une stratégie de formations continues. La mise en oeuvre actuellement au ministère d'outils méthodologiques pour évaluer les compétences, la réflexion en cours pilotée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique à laquelle participe le ministère et qui doit déboucher sur une stratégie en termes de gestion des compétences ainsi que la nouvelle structure ministérielle de la formation sont autant de facteurs favorables à cette démarche. L'exercice est difficile mais d'autant plus nécessaire que l'existence des directions de programmes rend indispensable l'organisation de la transversalité d'un certain nombre d'analyses et de besoins notamment dans les matières juridiques. Au terme « plan », **M. Chavarot** préférerait un concept voisin afin de laisser toute sa vigueur au plan applicable à la formation. De l'avis de **Mme de Fleurieu** il ne faut pas substituer aux réseaux de juristes qui existent aujourd'hui, un plan de formation à l'état de projet. En revanche, il faut effectivement les structurer et s'assurer qu'ils sont pilotés en particulier par la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques.

M. Perret demande qu'il soit clairement précisé que les comités de domaines sont dans une logique de réponse aux besoins de reconnaissance des agents plutôt qu'une réponse aux besoins de l'administration. Ils ne constituent au aucun cas un début de réponse.

Dans le même esprit, **M. Chavarot** estime qu'il faudrait évoquer la constitution⁵⁶ du groupe de travail sur la fonction juridique animé par la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques. Cela permettrait d'avoir une approche plus concrète que la logique comités de domaines actuellement moins ciblée.

M. Rouchayrole adhère tout à fait à la proposition de donner accès aux « juristes » du ministère à une véritable formation continue dans le domaine juridique. S'ils ont en règle générale la capacité juridique⁵⁷, ils ont besoin d'une formation pointue dans certains domaines, celui des nouvelles technologies par exemple, qu'ils trouvent actuellement à l'extérieur. S'agissant des agents qui travaillent dans un domaine particulier qui leur fait aborder le droit, la question se pose en d'autres termes : ils ont besoin d'information sur l'évolution de leur métier qui inclut un volet juridique. La direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques se propose de reprendre en main la fédération⁵⁸ des « juristes » du ministère. Le souci actuellement est, compte tenu de la réorganisation de ce dernier de ne pas avoir de déperdition sur le positionnement des « juristes » et de retrouver les bons « juristes » au bon niveau lors des prises de décision.

En réponse à **M. Perret**, **Mme Simon-Rovetto** reconnaît que pour le moment le comité de domaine « Ressources humaines, organisation et fonctions juridiques », qui couvre parmi les métiers du domaine administratif les métiers de la commande publique, du droit public et du droit privé fait effectivement émerger des profils notamment de « juristes », agents qui demandent une reconnaissance en tant qu'experts ou spécialistes dans des champs particuliers du droit. Les travaux effectués dans le cadre de ce comité de domaine ont permis de constater l'existence au ministère de parfaits connaisseurs de certaines branches du droit, les marchés publics par exemple, utilisés depuis des années de manière très exclusive par un service sans avoir jamais été reconnus. Cela pose de véritables problèmes de gestion des personnes. Le plan de formation en faveur du droit qu'elle propose devrait donc comporter une sorte de répertoire des compétences et des potentiels dans ce domaine. En réponse à **Mme de Fleurieu**, elle précise par ailleurs que ses propos sur les réseaux ne concernaient pas uniquement les réseaux de « juristes » mais également un certain nombre de réseaux de métiers à composante juridique affirmée auxquels les réseaux de « juristes » devraient avoir accès.

313- « Développer une démarche qualité au niveau des procédures d'instruction des dossiers » : le **président Lavoisier** précise à l'intention de **M. Courret** que cette rubrique reprendra notamment les réflexions formulées par le groupe de travail chargé d'examiner ce que pourrait donner l'application d'une telle démarche à la commande publique comme l'a expérimenté la direction départementale de l'équipement du Pas-de-Calais.

Le professeur Jegouzo insiste sur la nécessité de l'audit juridique, de l'association tout au long d'un processus des chargés de fonctions juridiques, afin que les règles que seuls des ingénieurs peuvent élaborer soient intelligibles et légales. Il prône en conséquence l'institution, selon des modalités à définir, d'une concertation permanente entre le juriste et l'ingénieur. **Mme Médard** appuie cette proposition. Elle a en effet constaté à DGAC que les agents qui élaborent la réglementation n'ont aucune culture juridique de base. Elle préconise donc l'institution d'un bilan de la formation initiale

⁵⁶ Dans le cadre de la démarche sur les métiers de l'administration générale, les compétences et les formations nécessaires mise en place par la direction générale du personnel et de l'administration en 2006

⁵⁷ Ils ont pu acquérir la formation juridique de base dans les centres interrégionaux de formation professionnelle

⁵⁸ Le terme « réseau » ne convient pas à M. Rouchayrole parce que les métiers évoluent énormément et que des outils permettent aujourd'hui à tous les agents du ministère d'avoir accès à une information juridique de qualité, diffusée par la DAJIL, via un portail juridique, et également par d'autres directions

des nouveaux « réglementateurs » dans l'objectif de concevoir à leur intention une formation adaptée au poste qu'ils vont occuper.

33- « Les actions à mener en terme de gestion des litiges et de mise en oeuvre des procédures » : le président Chabanol en propose la fusion avec le précédent, le 313, le bon comportement juridique se trouvant dans les deux à la fois. Cela supposerait, rappelle-t-il, la mise en place auprès des services chargés de l'instruction, administrative ou contentieuse, d'une affaire d'un échelon d'appui juridique. Cette proposition paraît tout-à-fait judicieuse à **M. Rouchayrole** qui fonde beaucoup d'espoir dans le système d'information juridique pour aider les services à veiller à l'exécution des décisions de justice en temps voulu.

Le président Chabanol rappelle également l'intérêt qui s'attache à obliger tout administrateur à répondre expressément aux réclamations dont il est saisi dans un délai qu'il serait obligé et invité à annoncer. Cela nécessiterait la mise en place d'un dispositif permettant de s'assurer que cette obligation est bien respectée. Cette obligation pourrait prendre la forme d'un rapport annuel exposant les raisons pour lesquelles l'administrateur n'a pas pu respecter cette obligation.

341- « Redéfinition de la mutualisation des fonctions juridiques.... » : au terme « redéfinition » sera substitué celui de « bonne adaptation de la mutualisation... » compte tenu de l'observation de **M. Chavarot** qui se demandait si le mot « redéfinition » correspondait à une redéfinition des orientations d'ores et déjà données au mois de mars 2006 par la direction générale du personnel et de l'administration/direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques. **Mme de Fleurieu** recommande beaucoup de prudence dans la rédaction de cette rubrique, le terme mutualisation signifiant pour le ministère de l'intérieur aspiration des juristes vers les pôles juridiques de préfecture.

M. Courret se dit frappé par l'absence d'affichage d'un objectif d'amélioration d'un élément mesurable. L'objectif poursuivi est-il de réduire le coût global des contentieux ? Il constate que le projet de plan de rapport n'affirme pas que la qualité et la sécurité juridiques doivent être une priorité. Cela devrait faire l'objet d'un paragraphe de son point de vue. **Le président Chabanol** rappelle que le contentieux n'est pas le seul critère permettant d'apprécier les conséquences d'une mauvaise qualité juridique. Si l'objectif d'une diminution du coût des contentieux pour le ministère était introduit, il faudrait clairement et fermement préciser que la mauvaise qualité juridique a, certes des conséquences financières, mais que cette mauvaise qualité peut avoir des conséquences en termes de cohérence sociale, de crédibilité de l'action administrative ce qui est une deuxième raison, non moins forte, pour y remédier.

Mme Médard constate qu'à la direction générale de l'aviation civile la qualité juridique est un objectif affiché et reconnu. En revanche, le cabinet du ministre peut demander l'élaboration dans l'urgence d'un texte. Or les problèmes juridiques sont des complexes et leur résolution demandent parfois du temps, pour prendre des comparaisons. **M. Rouchayrole** fait observer qu'il s'agit là d'un droit des politiques et qu'il appartient aux services de savoir leur démontrer la faisabilité ou non de leur commande dans le délai demandé. **Mme de Fleurieu** se demande s'il faut mentionner dans le rapport que tout ce que le gouvernement a recommandé en matière de qualité de la réglementation, n'est pas applicable.

M. Rouchayrole insiste sur le fait que la qualité de la réglementation doit être distinguée du problème de la qualité juridique des actions du ministère. L'élaboration de la réglementation est en

effet encadrée par des procédures internes de contrôle « qualité » de la nature des textes dont certains sont soumis pour avis au Conseil d'Etat. Ensuite il appartient au juge d'apprécier si les services se sont bien conformés aux règles qu'ils ont eux mêmes édictées. De la même façon, le problème de l'application des textes est très différent de l'application dans les actions courantes de la règle de droit qui s'imposent à tout genre économique ou à tout citoyen. La plupart des contentieux du ministère ne sont pas dûs à la réglementation elle-même et ne sont pas des contestations de cette réglementation puisqu'il ne s'agit pas toujours de recours pour excès de pouvoir, mais bien de contentieux banal de construction d'une station d'épuration qui malheureusement n'a pas le débit voulu ou qui fuit, ou qui ne répond pas à la destination à laquelle elle doit répondre.

Mme Vaulont regrette la platitude du constat et que ne se dégagent pas des débats deux ou trois messages vraiment importants que l'instance dans sa globalité souhaite transmettre. Elle se demande s'il n'y en avait qu'un, si ce serait le plan de formation décrit. Elle regrette par ailleurs que la grande implication dans le processus d'évaluation des « juristes » d'administration centrale qui est une manière de témoigner d'une véritable existence d'un métier de « juriste » à l'Equipement, ne ressorte pas du plan de rapport soumis à l'instance. Elle demande que cela soit souligné.

Le président Lavoisier admet que chaque mesure prise isolément peut paraître plate. Néanmoins l'ensemble des mesures proposées lui semble très complet, très fourni, somme toute intéressant. Cela étant, il convient que le titre III mérite effectivement d'être plus explicite.

Mme Simon-Rovetto partage l'avis de **Mme Vaulont** sur le caractère un peu plat du constat en l'état actuel de présentation. Elle considère que l'évaluation devrait mettre en évidence que ce constat n'est pas une surprise mais que néanmoins il a fait ressortir des éléments très significatifs du comportement des services du ministère comme la non application des décisions de justice qui méritent d'être vraiment soulignés. La persistance, en dépit de tous les rapports et de toutes les recommandations passées, de comportements préjudiciables justifie la définition et la mise en oeuvre d'une démarche très volontariste, articulée, pensée dans une cohérence interne et sur la durée et qui mobilise un certain nombre de ressources pour aboutir à une amélioration.

Le président Lavoisier remercie les membres de l'instance de leur attention et leur souhaite de bonnes fêtes de fin d'année.

La séance est levée à 18 heures 15.

Liste de présence

Etaients présents

Monsieur René Barlet (DAEI),
Monsieur Joël Bourque (direction du tourisme),
Monsieur Jean-René Brunetière (MIGT9),
Monsieur Daniel Chabanol (conseiller d'Etat, président de la cour administrative d'appel de Lyon et membre associé de la 2ème section),
Monsieur André Chavarot (CGPC),
Monsieur Robert Courret (DGUHC),
Madame Marie-Ghislaine Delacourt (CGPC),
Madame Lise Driencourt (vice-présidente du tribunal administratif de Lille),
Madame Agnès de Fleurieu (présidente de la 2ème section du CGPC),
Monsieur Jean-Loup Garcin (ministère de l'écologie et du développement durable, service de l'inspection générale de l'environnement),
Madame Caroline Gardette (DGUHC)
Madame Madeleine Grancher (CGPC)
Monsieur Yves Jegouzo (conseiller d'Etat et professeur à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne)
Madame Monique Liebert-Champagne (DAJIL),
Madame Alice-Anne Médard (DGAC)
Monsieur Bernard Perret (CGPC),
Monsieur Marc Rouchayrole (DAJIL),
Madame Marie-Françoise Simon-Rovetto (CGPC),
Madame Isabelle Vulont (CGPC).

Etaients excusés

Monsieur Claude Allibert (DDE 13),
Monsieur Jean-Yves Belotte (DRDE Haute-Normandie),
Monsieur Jean Bonny (CETE Normandie-Centre),
Monsieur Ronald Davies (direction du tourisme),
Monsieur Philippe Grand (DGUHC),
Madame Marie-Françoise Guilhemsans (ministère de l'agriculture et de la pêche),
Madame Chantal Lecomte (CGPC),
Madame Eliane Le Coq-Bercaru (médiature de la République),
Monsieur Laurent Paillard (secrétariat général),
Monsieur Jean-Claude Paravy (DGMT),
Monsieur Bernard Seligmann (inspecteur général de l'équipement honoraire).

ANNEXE 9

Rapport du groupe de travail relatif à la prise en compte des préconisations intéressant la sécurité juridique formulées par divers rapports

Au cours des deux dernières décennies, plusieurs rapports, ont fait le point sur les dispositions à prendre pour améliorer la qualité juridique de l'action du ministère, et ce, sans compter les rapports d'inspection territoriale qui ont également abordé ce sujet.

Cela étant, en cette période de réformes et de restructuration du ministère, deux rapports récents paraissent plus particulièrement intéressants. Il s'agit du référé de la cour des comptes d'octobre 2004 sur la gestion du contentieux, des frais judiciaires et des réparations civiles au ministère de l'équipement et du rapport du CGPC de septembre 2005 sur la fonction juridique dans la nouvelle organisation déconcentrée de l'équipement. Les propositions qui y sont faites semblent rencontrer un écho favorable, puisque certaines actions réalisées ou en cours constituent des réponses positives. Il ne faut cependant pas se cacher qu'un grand nombre de préconisations restent encore à mettre en oeuvre.

I- LES PRÉCONISATIONS

11- Des préconisations rappelées depuis longtemps

Tous les rapports ont donné lieu à des préconisations qui, en dépit de progrès accomplis, paraissent pour la plupart récurrentes.

Il en est ainsi au niveau central :

- mise en place d'une filière juridique
- mise en oeuvre d'une politique destinée à encadrer les pratiques des services
- renforcement des actions de formation
- information des services déconcentrés sur leurs responsabilités dans leurs différents domaines d'intervention
- suivi global des actions contentieuses en cours et de l'application des décisions de justice
- animation centralisée du réseau des juristes des services déconcentrés

Comme au niveau local :

- regroupement de l'activité juridique et contentieuse au sein d'une cellule unique
- implication plus importante de la hiérarchie
- développement de la fonction de conseil en amont, notamment dans le domaine de l'ingénierie publique
- meilleur suivi de l'activité contentieuse avec mise en oeuvre d'outils appropriés

I2- Les préconisations de la Cour des Comptes

Le référé n°39794 du 8 octobre 2004 porte sur l'examen des dépenses, protocoles d'accord et décisions de justice des années 1999 à 2003

Il constate que l'organisation de la fonction contentieuse au ministère présente encore des insuffisances. Ainsi, chaque direction d'administration centrale étant compétente pour traiter les contentieux de son domaine technique, l'absence d'outil de suivi ne permet pas de connaître l'ensemble des litiges dans lesquels le ministère est engagé, d'où :

- des difficultés pour prévoir le coût budgétaire global du contentieux
- la découverte tardive par l'administration centrale d'affaires contentieuses importantes
- l'absence de stratégie contentieuse dans les domaines communs aux directions d'administration centrale
- des pratiques hétérogènes de gestion des litiges
- l'absence d'analyse systématique et a posteriori des contentieux dénoués

La Cour suggère donc au ministère de se doter d'un pôle juridique apte à assumer les différents aspects de la fonction contentieuse.

I3- Les recommandations du rapport sur la fonction juridique dans la nouvelle organisation déconcentrée de l'équipement

Le rapport n°2005-248-01 du conseil général des ponts et chaussées, élaboré par un groupe de travail qui comprenait des représentants du CGPC, de la DAJIL et des services déconcentrés, a été précédé en 2003 d'une enquête sur l'organisation, les moyens et le fonctionnement des cellules juridiques des DDE. Cet état des lieux conduisait à cinq constats essentiels :

- une organisation dont la restructuration était à poursuivre, la cellule unique préconisée dès 1986 n'était effective en 2003 que dans 75% des DDE
- des moyens en personnels globalement insuffisants et très inégalement répartis, de très grands écarts existaient entre les départements (de 0,6 agents à la DDE 23 à 34 agents à la DDE 06) avec en moyenne 4 à 5 agents par cellule juridique
- des efforts de formation à intensifier de façon significative, dans 40% des unités les agents n'avaient pas suivi de stage
- la nécessaire mise en place d'un management de la fonction fondé sur une réelle implication de la hiérarchie, la fonction juridique n'était abordée dans un document stratégique que dans 75% des DDE
- des relations à conforter avec les interlocuteurs extérieurs (préfectures, tribunaux,...), ce qui pourrait permettre d'améliorer les échanges d'informations et d'expériences.

Le rapport de 2005 propose un schéma d'organisation territoriale de la fonction juridique permettant, dans la perspective des transformations du ministère liées à la décentralisation et à la réorganisation des services, à la fois la généralisation d'une démarche de prévention et un traitement efficace des litiges.

Il préconise :

- le maintien d'une compétence juridique de proximité dans chaque service
- le renforcement de l'échelon régional auquel, en plus des activités liées à la route, seraient transférées des attributions nouvelles
- un mode de fonctionnement en réseau assurant un appui d'intensité variable selon les besoins du niveau régional et de l'administration centrale

Ce rapport souligne que ces propositions n'ont de véritable signification que si elles s'inscrivent dans la poursuite d'une politique soutenue de renforcement de la fonction juridique au sein du ministère.

II- LES SUITES DONNÉES À CERTAINES PRÉCONISATIONS

Il convient de noter tout d'abord, la mise en place progressive des cellules juridiques uniques dans les DDE, suite aux recommandations de la circulaire de la DAFAG de 1987 qui a permis de faire passer le pourcentage de cellules uniques de 25% en 1987 à 75% en 2003. Ainsi que l'organisation d'un fonctionnement en réseau inter régional des juristes déconcentrés. Enfin, il faut signaler la création d'une sous-direction des affaires juridiques au sein de l'ancienne DAFAG en 1999.

Plus récemment à partir de 2005 de nouvelles réformes de la fonction juridique ont commencé à se mettre en place au ministère, avec une réorganisation des services juridiques aux niveaux central et local ainsi qu'une meilleure identification de la fonction juridique.

21- La réorganisation des services juridiques au niveau central

La direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques a été créée par le décret du 16 mai 2005 au sein de la direction générale des personnels et de l'administration. En son sein, deux sous-directions traitent des affaires juridiques, la sous-direction de l'éthique et du droit privé et la sous-direction de l'assistance aux services et du droit public, s'y ajoute la mission de l'information juridique.

Globalement, la DAJIL est garante de la qualité réglementaire, régularité et pertinence des textes. Elle est la correspondante du secrétariat général du gouvernement pour tous les projets de loi et de décrets ainsi que du secrétariat général aux affaires européennes pour la transposition des directives européennes. Elle conduit tous les groupes de travail des textes ministériels afin que les directions parties prenantes parlent d'une seule voix. Elle est la seule correspondante pour les contentieux liés aux décrets. Il convient de noter qu'il n'y a pas de saisine obligatoire de la DAJIL pour les arrêtés et les circulaires, cependant, la DAJIL a été saisie des circulaires liées à la décentralisation.

Elle intervient pour la direction générale de la mer et des transports, la direction générale de l'aviation civile, la direction générale des routes et bien sûr, la direction générale du personnel et de l'administration. Elle intervient peu pour la direction générale de l'urbanisme, l'habitat et la construction et n'est pas concernée par le logement qui relève du ministère de la cohésion sociale. Elle ne traite pas des déclarations d'utilité publique.

Chaque DAC traite ses contentieux spécifiques mais la DAJIL coordonne l'action des services en matière de contentieux en liaison avec les DAC et leur apporte son appui en matière juridique. Elle promeut la qualité, la sécurité et la régularité de la commande publique.

Depuis 2005, la DAJIL a pu constater que le risque juridique et l'instabilité du droit constituaient pour les directeurs d'administration centrale une préoccupation réelle et qu'ils coopéraient volontiers avec elle.

22- L'élaboration d'un outil global de suivi des contentieux

Face au constat de la Cour des Comptes de l'utilisation par l'ensemble des services juridiques du ministère d'outils informatiques divers aux performances variables, la DAJIL met actuellement en oeuvre un outil de nature à pallier le manque de visibilité des activités contentieuses et de leurs enjeux financiers.

Ce projet de système d'information juridique (SIJ) a pour objectifs de doter les services centraux et déconcentrés d'un outil de gestion partagé des dossiers contentieux, de règlement amiable des litiges et de traitement des affaires courantes, d'assurer une restitution statistique et financière et donc une meilleure appréhension des risques juridiques, d'éviter les doubles saisines entre administrations centrales en cas de recours contre les décisions de première instance. Le SIJ devrait être opérationnel d'ici la fin 2007.

Il répond aux impératifs de la LOLF selon laquelle chaque directeur de programme doit rendre compte de ses coûts de fonctionnement y compris la charge indemnitaire des litiges, dommages et accidents qui le concernent.

23- La mutualisation de la fonction juridique dans les services déconcentrés

Une circulaire de la DGPA du 25 juillet 2005, a invité les directeurs régionaux de l'équipement à conduire en collaboration avec les chefs de service en région une démarche de mutualisation des fonctions support des services déconcentrés. Les fonctions support sur lesquelles devait porter l'analyse comprennent notamment la fonction juridique.

La circulaire du 8 mars 2006 a rappelé les directives de celle du 25 juillet 2005 en la complétant par quelques orientations susceptibles d'aider les services dans leurs travaux.

Pour ce qui concerne les affaires juridiques, il est rappelé que *la réflexion conduite doit s'inscrire dans la volonté exprimée au niveau national, notamment au travers de la réorganisation de l'administration centrale, de conforter la qualité et la sécurité des actes du ministère; elle doit nécessairement être menée à partir d'une vision globale et non plus exclusivement contentieuse, le droit participant à la stratégie du service (aide au pilotage et à la décision, conseil, veille juridique, contentieux...).*

Des orientations plus précises figurent dans une annexe, qui reprend dans ses grandes lignes les préconisations du rapport du CGPC de 2005, et fait les recommandations suivantes :

- prise en compte de la fonction juridique dans la réflexion sur la mutualisation
- réflexion à partir d'une vision globale et non plus exclusivement contentieuse
- considération d'une masse critique au niveau des DDE et mutualisation au niveau de la DRE de dossiers juridiques qui ne nécessitent pas une proximité particulière avec les agents chargés de l'activité opérationnelle
- regroupement de la veille juridique

- prise en considération des compétences respectives des DRE et des DIR dont les volets juridiques complémentaires pourraient donner lieu à une mutualisation des ressources humaines juridiques.

La date butoir pour la mise en oeuvre de la mutualisation est fixée au 1er janvier 2009, mais si une région est prête, la mutualisation pourra intervenir avant. Cette démarche est plus ou moins avancée suivant les régions et les solutions adoptées pourront varier suivant les caractéristiques locales.

Dores et déjà le calendrier de mise en place des DIR fin 2006 a conduit certaines d'entre elles à se doter d'une cellule juridique propre et on peut réellement se demander si cette décision va bien dans le sens souhaité.

24- Une meilleure identification de la fonction juridique

La DGPA a décidé d'ouvrir un chantier ayant pour but d'explicitier les métiers de l'administration générale pour les années à venir, de définir les compétences individuelles attendues et d'intégrer les nouvelles organisations dans la structuration des compétences, ce chantier est conduit par le service des effectifs et du budget.

Il s'agit de compléter la réflexion sur les métiers relevant de son domaine de compétence et de construire les dispositifs de qualification en découlant, en s'appuyant sur le répertoire des métiers établi par la direction générale de l'administration et de la fonction publique en 2005.

La fonction juridique fait partie des métiers étudiés. La DAJIL a monté un groupe de travail pour produire les fiches métiers de juristes d'ici le printemps 2007.

III- BEAUCOUP RESTE À FAIRE

On peut donc estimer qu'un effort appréciable est en cours pour prendre en compte les diverses préconisations faites pour améliorer la sécurité juridique au ministère. Cela étant, subsiste un certain nombre de préconisations qui n'ont pas encore été suffisamment suivies d'effet.

31- Rendre plus homogènes les pratiques de gestion des litiges et de mise en oeuvre des procédures

La Cour des Comptes a regretté par exemple qu'aucune instruction nationale sur le traitement des contraventions de voirie routière, ne soit communiquée aux DDE, ce qui a pour conséquence une utilisation inégale de ces contraventions par les services déconcentrés.

Dans sa réponse du 27 mai 2005, le Ministre a indiqué qu'une circulaire dans ce sens *pourrait être utilement rédigée et adressée conjointement par son ministère, celui de la justice et celui de l'économie, des finances et de l'industrie aux services déconcentrés concernés*. Aucune suite n'a encore été donnée à ce jour.

La Cour fait également remarquer que les raisons qui motivent le recours à un avocat ne font pas l'objet d'une harmonisation au sein du ministère. Les directions y recourent de façon très différentes et une recommandation d'ordre général serait nécessaire.

La Cour avait également souligné que des directives devraient être données pour ce qui concerne la

mise en cause pénale des agents et les modalités de leur protection juridique. Des instructions sur ce sujet ont maintenant été adressées par la DAJIL, elles figurent sur le portail juridique intranet de la DGPA.

32- Proscrire l'exécution tardive des décisions de justice

La Cour des Comptes a fait un constat sévère du retard dans l'exécution des décisions de justice et du coût élevé de ses conséquences financières en intérêts moratoires notamment. Un effort important doit être mené dans ce domaine par chaque responsable de programme concerné.

33- Sensibiliser la hiérarchie à l'importance de la fonction juridique

Même si, depuis quelques années, la fonction juridique apparaît dans un grand nombre de documents stratégiques, la sensibilisation de la hiérarchie à son importance doit sans cesse être rappelée pour ne pas être perdue de vue.

La situation est susceptible d'évoluer du fait de la LOLF qui implique le calcul de provisions comptables pour risques contentieux au bilan du ministère, ainsi que du caractère désormais limitatif du montant des crédits budgétaires destinés à couvrir les dépenses liées aux contentieux au sein de chaque programme. Ceci devrait entraîner une meilleure prise de conscience des directeurs d'administration centrale et chefs de service déconcentrés vis à vis des risques contentieux.

34- Constituer une véritable filière juridique

En matière de formation juridique, on constate que le niveau global s'est renforcé au fil des années, avec l'arrivée de jeunes diplômés pourvus d'une bonne formation initiale. La formation « prise de poste » des responsables de cellule juridique, qui accueille également leurs adjoints, a également eu un rôle très positif.

Par contre, on note une insuffisance de la formation continue, tant pour les responsables déjà en place (information et formation sur les nouveaux textes...), que pour leurs collaborateurs.

A cela s'ajoute parfois un manque de considération pour la fonction de juriste dans la carrière des agents, de telle sorte que pour obtenir une promotion, certains peuvent être tentés d'abandonner la filière pour des postes à connotation plus généraliste.

On peut espérer que le chantier que la DGPA vient de lancer sur les métiers de l'administration générale (cf. 24) ouvrira le champ à une offre de formation professionnelle et continue plus importante et à une valorisation de la fonction juridique dans un parcours professionnel mieux reconnu.

Il y aurait lieu également de sensibiliser les agents concernés à l'intérêt de présenter leur dossier au comité de domaine compétent. Même s'il s'agit d'une démarche volontaire qui ne se substitue pas à la gestion des cadres, le comité de domaine délivre un label de spécialiste ou d'expert et peut contribuer à signaler les juristes susceptibles d'alimenter un vivier.

Une filière vivante et bien organisée peut aussi permettre dans certains cas, pour ceux qui le souhaitent, des mobilités administratives temporaires sans nuire au bon déroulement de leur carrière.

En tout état de cause il convient de veiller à ce que les réorganisations en cours des services déconcentrés laissent subsister un niveau de compétence suffisant dans les entités juridiques.

35- Structurer les réseaux de juristes

L'administration centrale a vocation à apporter son soutien aux juristes des services déconcentrés, par des conseils, des informations, des retours d'expériences. C'est un rôle qu'il convient de développer compte tenu des besoins constatés et de la déconcentration possible à moyen terme du contentieux en appel.

On peut recommander qu'à l'instar de ce qu'organise la DAEI pour les économistes des transports et la DGUHC pour les correspondants de l'ingénierie publique, les DAC concernées et surtout la DAJIL organisent des rencontres régulières avec des représentants des juristes, à charge pour eux de répercuter les informations dans leur région ou inter région.

Cette démarche aurait également l'intérêt de dynamiser les réseaux inter régionaux de juristes qui se sont organisés au fil des années, avec plus ou moins de réussite. Il faut souligner par exemple l'important travail du réseau des juristes de l'ouest qui, en sus de ses réunions périodiques, organise des conférences, établit des fiches techniques, etc...Il n'en est pas de même dans toutes les inter régions, en outre les restructurations en cours brouillent le paysage. Une politique volontariste est d'autant plus nécessaire pour relancer et restructurer ces réseaux.

36- Développer l'information avec les tribunaux et les autres services de l'Etat

Une bonne implication de la hiérarchie pourrait permettre de développer une information utile entre les tribunaux et les services dans le but de la prévention des contentieux en général, ceci bien évidemment dans le respect total de l'indépendance des juridictions administratives et judiciaires. Ainsi par exemple le préfet peut demander des avis juridiques au tribunal administratif.

Par ailleurs des évolutions sont susceptibles d'intervenir entre les services déconcentrés de l'Etat qu'il convient de suivre avec attention. C'est le cas de la fusion DDE-DDAF décidée dans 8 départements expérimentaux et des pôles envisagés par la circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006 sur la réforme des administrations déconcentrées de l'Etat expérimentée dans le Lot.

ANNEXE 10

Rapport du groupe de travail relatif à l'application d'une démarche « qualité » à la dimension juridique de l'action des services du ministère chargé de l'équipement

I- Le sujet étant très vaste, le groupe de travail a limité son champ d'investigation à la commande publique qui couvre notamment la définition des besoins, le choix du mode de dévolution du marché, la rédaction des pièces contractuelles, la procédure de consultation des entreprises, le choix du prestataire, l'exécution de l'opération. Toutes ces situations bien encadrées par différents textes sont susceptibles de donner lieu à contentieux en cas de dysfonctionnements juridiques. Ce cadrage des divers processus se prête bien à une démarche qualité.

Par ailleurs, cette démarche appliquée à la commande publique est justifiée par les enjeux financiers des dysfonctionnements en la matière jusqu'à maintenant difficilement chiffrables directement. En effet, outre les dépenses imputées directement sur le chapitre 37-72 (26 M€ en 2005), les contentieux des marchés routiers et les règlements amiables sont pris localement sur les crédits des opérations concernées. Indirectement, annuler un marché pour vices de procédure, c'est retarder un chantier de plusieurs mois voire plusieurs années et cela a un coût. Mal rédiger un CCTP peut produire des surcoûts pendant le chantier. Mal suivre l'exécution de travaux, ne pas prendre d'ordres de service à bon escient peut conduire in fine à payer des pénalités ou provoquer des réclamations. Le comportement d'une entreprise qui profite des failles d'un contrat a un coût et l'enjeu financier de cette non-qualité est important.

L'application d'une démarche « qualité » à la commande publique pourrait être mise en oeuvre progressivement et limitée à certaines phases de l'opération comme l'ont fait certains services déconcentrés qui ont poussé la formalisation assez loin. Dans une DDE, l'ingénierie publique et en particulier la maîtrise d'oeuvre et le suivi des travaux ont fait l'objet d'une certification ISO 9001. Une autre DDE a initié une démarche de certification interne de la phase amont de la commande publique (dossier de consultation des entreprises, commission d'appel d'offres et jugement des offres).

Cette mise en oeuvre paraît urgente compte tenu du contexte actuel de réorganisation des services. Les marchés publics vont être passés dorénavant par deux types de services: les services en charge des infrastructures et les nouvelles DDE. Chacun de ces services doit avoir les moyens de mener ses attributions. La création, dans le cadre de la mutualisation des fonctions « support » en cours, d'un pôle d'expertise polyvalent comportant un juriste, un technicien et un économiste acheteur public serait peut-être une solution à étudier.

Au delà des problèmes d'organisation des services et des effectifs, l'amélioration du service rendu nécessite la mise en place parallèle de démarches « qualité » qui sécurisent les processus juridiquement et techniquement. Cela permettrait de restructurer et de consolider ces fonctions ainsi que de les homogénéiser.

II- Compte rendu des entretiens du 4 octobre à la commission des marchés publics de l'Etat auxquels ont participé M. Philippe Blondel, secrétaire technique « Bâtiment et Génie civil », Mme Régine Mouton, secrétaire technique « Approvisionnements généraux », Alain Lavoisier, Jean-René Brunetière et Madeleine Grancher.

Créée par le décret 2004-1299 du 26 novembre 2004 en application de l'article 137 du code des marchés publics (CMP) 2004, elle est chargée de fournir une assistance pour l'élaboration et la passation des marchés de l'Etat.

Elle est saisie en amont, au stade de la préparation des dossiers de consultations des entreprises (DCE).

Le seuil de saisine obligatoire est de 6 M€, sans seuil pour les marchés d'études ou de maîtrise d'oeuvre préparatoires à des marchés qui dépasseront le seuil.

En 2005, une commission des marchés publics de l'Etat (CMPE) a examiné 120 dossiers provenant du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (27% en nombre pour 8,6% en montant) dont 110 dossiers concernent le bâtiment et le génie civil.

Les observations de la CMPE sont adressées au maître d'ouvrage, et les plus intéressantes à la direction des affaires économiques et internationales (DAEI), en particulier quand des améliorations de l'outil PRAM⁵⁹ sont souhaitables.

La lecture du rapport d'activité 2005 de la CPME, rédigé de façon très pédagogique permet de pointer diverses recommandations visant à améliorer la sécurité juridique du marché, car permettant de choisir le meilleur mode de dévolution et la rédaction adéquate des différentes clauses.

Même si la CPME ne voit pas la suite de la procédure (attribution, exécution), elle attire l'attention sur plusieurs points :

➤ la pondération des critères des offres:

outre que le jugement doit se faire exactement comme décrit dans le règlement de la consultation, les critères doivent être objectifs, opérationnels et non discriminatoires, et la pondération ainsi que l'éventail des notes doit permettre un classement net;

➤ la moitié des marchés attribués le sont pour un montant inférieur de 20% au montant estimé, mais in fine, au fil d'avenants et bordereaux de prix supplémentaires, ils dépassent largement ce montant estimé.

⁵⁹ Progiciel automatisé de rédaction des marchés publics

ANNEXE 11

Rapport du groupe de travail relatif au risque juridique dans les opérations complexes d'élaboration et de mise en oeuvre de plans, projets et programmes de grande envergure (5 pièces jointes)

Le point de départ de ce rapport a été le recensement de la liste des condamnations indemnitaires de l'Etat prononcées par les tribunaux administratifs, entre 1996 et 2006, soit une période de dix ans.

I - INFORMATIONS ISSUES DE LA LISTE DES CONDAMNATIONS INDEMNITAIRES DE L'ETAT

A titre liminaires plusieurs éclaircissement s'imposent afin de lire ce rapport en connaissance de cause.

D'une part, avant l'année 2000, la liste est probablement incomplète car personne n'était chargé de la tenir à jour.

D'autre part, certains jugements et certaines décisions sont restés introuvables. Ainsi, certaines affaires n'ont pas pu être étudiées avec précision.

Enfin, chaque service gère ses contentieux, ce qui signifie que la liste des contentieux indemnitaires prend en compte exclusivement les domaines traités à la direction de l'urbanisme. Les autres contentieux, comme ceux relatifs aux infrastructures routières et qui sont gérés par le direction générale des routes, n'ont pas été recensés (par manque de temps).

A – Ensemble des condamnations indemnitaires de l'Etat

Entre 1996 et 2006, 1218 condamnations indemnitaires ont été prononcées à l'encontre de l'Etat. Les condamnations au principal s'élèvent à 28 710 975 €, les intérêts à 7 018 313 € et les frais irrépétibles à 1 114 422 € soit un total de 36 843 710 €.

Le recensement des frais irrépétibles permet de prendre en compte les annulations prononcées en excès de pouvoir.

Sur les 1218 condamnations, 234 ont donné lieu à une condamnation au principal. Il est possible d'en déduire que les 984 autres condamnations sont certainement des annulations pour lesquelles l'Etat ne paie que les sommes demandées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

a) Les annulations

Les annulations les plus nombreuses sont celles des permis de construire. En effet, 285 annulations de permis de construire délivrés au nom de l'Etat ont été prononcées sur dix ans.

En outre, les annulations de certificats d'urbanisme sont également fréquentes : 32 annulations de certificats d'urbanisme positifs et 69 annulations de certificats d'urbanisme négatifs.

D'autres chiffres peuvent être donnés :

- 8 annulations de sursis à statuer
- 7 annulations de retraits de permis de construire
- 6 annulations de déclarations d'utilité publique
- 5 annulations de refus d'autorisation de lotir
- 4 annulations de permis de construire tacite
- 1 annulation de permis de démolir
- 1 annulation de préemption

b) Les actions en responsabilité

Sur dix ans, 244 condamnations au principal ont été prononcées à l'encontre de l'Etat. Il est donc possible d'en déduire que l'Etat a commis une faute de nature à engager sa responsabilité ayant entraîné des préjudices 244 fois.

S'agissant des condamnations indemnitaires, quelques causes reviennent constamment :

- Les permis de construire délivrés à tort sont sur représentés. Il y en a eu 59, ce qui a généré 1.061.662 € d'indemnités (au principal). Les avalanches, les éboulements, les marnières, les glissements de terrain et surtout les inondations sont source de préjudices.
 - Les préjudices résultant d'arrêtés interruptifs de travaux illégaux sont également nombreux. Le montant des condamnations s'élève à 1.692.189 €.
 - Les préjudices entraînés par une déclaration d'utilité publique illégale ont été estimés à 4.872.142€ (pour une seule opération : ZAC de Port Fréjus).
 - Les préjudices découlant d'annulation de ZAC sont également élevés. Uniquement pour les ZAC Maulois et de la Tessonnière les condamnations sont de 4.912.704 €.
- Le préjudice de l'annulation de l'arrêté créant la ZAC Aché a été estimé à 397.461 €.
- Les expertises sont à prendre en compte car elles sont fréquentes (il y en a eu 25) et représentent un montant total de 431.725 €.

B - Condamnations indemnitaires supérieures à 10 000 euros.

Etudier dans le détail les 1218 condamnations n'était pas possible dans le laps de temps imparti. Seules les condamnations supérieures ou égales à 10 000 € ont pu être examinées plus précisément. Il est possible d'en décompter 124.

Toutefois, dans ces 124 condamnations, certains arrêts n'ont pas pu être retrouvés. Il est fort probable que les décisions manquantes concernent des maisons à usage d'habitation car les sommes ne sont pas très élevées et les requérants sont des particuliers et non des sociétés.

Etant donné que le rapport traite des opérations de grande envergure, ces manques ne semblent pas trop préjudiciables.

Les indemnités versées pour ces 124 condamnations s'élèvent à 27.469.477 euros (au principal). Le total des 120 autres condamnations au principal est donc de 1.241.498 euros.

La grande majorité des condamnations supérieures à 10 000 € concerne des maisons à usage d'habitation. Il s'agit essentiellement de permis de construire délivrés à tort (inondations,

glissements de terrain) ou de la réparation des préjudices causés par un arrêté interruptif de travaux illégal.

La plupart des montants de ces condamnations ne sont pas excessivement élevés. Cependant, le total des indemnités versées n'est pas négligeable.

C - Les condamnations pour des opérations de grande envergure

Seules 26 condamnations concernent des opérations de grande envergure. Le montant de ces condamnations s'élève à 18 966 679 euros sur les 27 469 477 euros des condamnations indemnitaires de l'Etat. Les petites constructions représentent donc 8 502 798 euros. Voici les causes des condamnations pour les opérations de grande envergure :

1) PC illégaux

TA Bastia, 05/06/97, S.C.I Carmen :

Par un jugement en date du 27 octobre 1989, le TA de Bastia a prononcé l'annulation de l'arrêté en date du 24 juillet 1985, par lequel le préfet de la Haute Corse a accordé à la SCI Villa Carmen un permis de construire. La Cour d'appel de Bastia a condamné la SCI à réparer le préjudice d'un tiers du fait de la construction illicite.

L'annulation de l'arrêté préfectoral accordant le permis de construire litigieux a été motivé par l'absence d'intérêt général pouvant justifier une dérogation à l'application du règlement national d'urbanisme. L'illégalité constatée est de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Cependant la SCI a commis une imprudence constituée par l'engagement de dépenses importantes pour un projet d'envergure alors qu'elle savait que le projet nécessitait une dérogation (exonération de 25% de la responsabilité de l'Etat).

Condamnation : 193 125 francs.

TA Nantes, 15/12/05, Rolles : permis de construire collectif délivré pour 157 maisons d'habitations (inondations)

M. et Mme Rolles ont acquis en 1978 une maison d'habitation comprise dans un lotissement. Un PC collectif a été délivré par le préfet de la Sarthe le 26 octobre 1976 pour un groupe de 157 maisons d'habitations, dont celle acquise par les requérants. La maison des époux Rolles a été inondée par trois fois à l'occasion des crues de la Sarthe en 1995, 1999, et 2001.

Aux termes de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme : « la construction sur des terrains exposés à un risque naturel, tel que : inondation, érosion, affaissement, éboulement, avalanches, peut, si elle est autorisée, être subordonnée à des conditions spéciales./ Ces terrains sont délimités par arrêté préfectoral dans les formes prévues par le décret n° 59-701 du 6 juin 1959 (...). »

Le préfet ne pouvait ignorer les risques d'inondations auxquels les parcelles objet du permis étaient exposées. En délivrant un permis de construire pour un projet collectif d'une telle envergure, sans l'assortir d'aucune prescription de nature à prévenir de tels risques et en l'absence d'un plan établi par un géomètre comportant les courbes de niveau du terrain naturel rattachées au NGF, le préfet a commis une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-3 précité. Cette illégalité est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Condamnation : 30 000 euros.

TA Besançon, 03/10/02, Société G.A

CAA Nancy, 30/03/06, Société foncière Ariane (Giraudie et Auffève)

La société Equipement et Fourniture pour l'imprimerie (E.F.I) a obtenu le 30 juin 1980 un permis de construire accordé, au nom de l'Etat, par le préfet du Jura pour la réalisation d'un bâtiment à usage industriel dont la construction a été confiée à la société Giraudie et Auffève (G.A).

A la suite de deux crues du Doubs, intervenues en 1983 et en 1990, le bâtiment a été rendu totalement inutilisable.

La société E.F.I a recherché la responsabilité de G.A sur le fondement de la garantie décennale des constructeurs. La responsabilité de G.A a été retenue pour avoir réalisé une construction dans une zone inondable sans s'entourer des précautions indispensables pour éviter sa submersion en cas d'inondation. La société G.A a recherché la responsabilité solidaire de la commune et de l'Etat pour ne pas l'avoir informée que la construction devait être réalisée à une certaine hauteur. Or cette information avait été communiquée à la société E.F.I. Elle a donc commis une faute de nature à exonérer totalement la responsabilité de l'Etat.

Condamnation : 58 513 867 francs et 975 412 euros.

ANNULATION DES DEUX JUGEMENTS DU TA DE BESANÇON.

TA Nice, 29/12/00, SA Entreprise René Castells : réparation du préjudice consécutif à la résiliation, avant tout commencement de travaux, du marchés de construction d'un foyer pour personnes âgées. L'Etat n'a pas respecté ses propres recommandations sur les risques d'inondation en délivrant le PC ainsi entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Condamnation : 208 097 francs.

TA Rouen, 21/12/05, Amoyal et mutuelle des architectes français : commerces et parking (marnière)

Condamnation : 72 105 euros.

TA Grenoble, 03/07/02, Cazal (Les Cimes II) : création par le préfet le 17 mai 1978 d'une ZAC (Méribel Mottaret) dans une zone d'avalanche. Avalanche jusqu'à l'immeuble Les Cimes II : recours en responsabilité de tous les copropriétaires.

CAA Lyon, 21/06/01, SMAC ACIEROID

Effondrement du toit de la mine du Cortal

Condamnation : 5 656 778 francs.

2) Refus illégaux d'accorder PC :

TA Versailles, 20/06/06, OREAS : création d'un centre commercial.

Rejet par arrêté préfectoral d'un PC portant sur la création d'un centre commercial. Cet arrêté a

retiré le PC tacite dont bénéficiait la requérante. L'arrêté préfectoral a été annulé par la CAA de Paris dans son arrêt du 24 octobre 2003.

Condamnation : 283 020 euros.

TA Marseille, 12/12/02, Société Le Ruban : hangar d'expédition de fruits et légumes (retrait du PC et illégalité du refus de PC qui a suivi).

Condamnation :

CAA Lyon, 27/02/1996, SCI FARNESINA : 48 appartements.

La SCI Farnesina a été empêchée de réaliser son projet de construction par l'effet de deux décisions illégales portant refus des PC sollicités.

Condamnation : 1 000 000 francs.

CAA Lyon, 21/03/97, SCI Le Diamant : par arrêté du 26 juin 1981 le préfet des Alpes Maritimes a rejeté la demande de PC en vue de réaliser un immeuble de 12 logements. Cet arrêté a été annulé par arrêt du Conseil d'Etat du 4 mai 1988. Une nouvelle demande de PC pour le même projet s'est vu opposer un refus le 19 septembre 1988 par le maire sur le fondement des dispositions du POS approuvé le 27 mars 1985 classant le secteur en zone à risque inconstructible. En opposant illégalement un refus le 26 juin 1981 à la demande de PC, le préfet a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Le préjudice résultant de l'immobilisation du terrain pendant la période comprise entre le refus illégalement opposé et l'approbation du nouveau POS a pour unique cause ladite décision. L'Etat a réparé le préjudice correspondant.

Condamnation : 330 000 francs.

3) Loi « littoral »

a) Violation de l'article L. 146-4-II :

TA Nice, 03/05/05, Commune de Fréjus : illégalité de la DUP concernant les travaux et acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation de la ZAC Port-Fréjus car l'opération envisagée n'est pas une extension limitée de l'urbanisation (violation de L. 146-4-II)

Condamnation : 4 872 142 euros.

TA Grenoble, 22/12/04, SCI Les Vignes du Lac : 5 bâtiments. Accord du préfet en donné en violation de l'article L. 146-4-II.

Après arrêté préfectoral du 4 janvier 1996, le POS de la commune a été révisé pour classer le secteur litigieux en zone Nah. Par la suite, le maire a accordé, au nom de la commune, un permis de construire. La CAA de Lyon a prononcé l'annulation de ce permis par un arrêt du 12 juin 2001 considérant qu'il a été pris en violation de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme.

Un second permis a été accordé par le maire pour la construction de deux bâtiments d'habitation. Ce permis a été annulé définitivement par la CAA de Lyon le 10 décembre 2002 à la suite d'un déféré préfectoral suspensif d'exécution exercé le 13 octobre 2001.

Le jugement du TA de Grenoble a condamné solidairement la commune et l'Etat.

Ce jugement est contesté.

Condamnation : 350 819 euros.

CAA Marseille, 18/05/06, Commune d'Argelès-sur-Mer :

Réparation des conséquences dommageables résultant de l'annulation du plan d'aménagement de la

ZAC de Port-Argelès.

CAA Marseille, 03/06/04, Commune d'Argelès-sur-Mer :

La commune interjetta appel du jugement du TA de Montpellier, en date du 31 décembre 1998, en tant qu'il a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'Etat à réparer les conséquences dommageables résultant pour lui de l'annulation, par jugement du TA de Montpellier en date du 19 avril 1991, confirmé par arrêt du Conseil d'Etat en date du 29 mars 1993, de la délibération du conseil municipal d'Argelès-sur-Mer approuvant le plan d'aménagement de la ZAC de Port-Argelès.

Par arrêté en date du 6 février 1986, le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports a créé la ZAC de Port-Argelès sur une largeur du littoral d'environ 800 mètres. Elle devait permettre la création de 3800 logements et 15000 m² de surface commerciale.

Une telle opération ne peut, eu égard à son implantation et à sa densité et compte tenu des caractéristiques de la commune d'Argelès-sur-Mer, être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation.

L'arrêté en date du 6 février 1986 est donc illégal.

Eu égard à la nature des compétences conférées à l'Etat en matière de création de ZAC, la responsabilité de l'Etat, peut être engagée pour toute faute dans l'exercice de ces compétences.

Le préfet a donné son accord au PAZ par décision du 25 août 1986, dans le cadre des dispositions de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme. Cet accord ne prenait pas en compte les exigences de la règle de l'extension limitée et était donc illégal. Cette faute est de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Condamnation : 768 779 euros.

b) Retard à prendre des décrets d'application de la loi « littoral »

CE, 29/07/02, France environnement : condamnation de l'Etat pour retard à prendre les décrets prévus à l'article 2 de la loi du 3 janvier 1986 et au paragraphe IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme.

Condamnation : 10 000 euros

c) Application anticipée des orientations d'un schéma directeur.

TA Rennes, 13/03/03, Société La Continentale d'Entreprise : aménagements touristiques constitués par la réalisation d'un golf et la construction d'immeubles.

Annulation de l'arrêté du préfet autorisant l'application anticipée des orientations du schéma directeur en cours de modification pour la zone à vocation touristique.

Aux termes de l'article R. 122-28 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « l'application anticipée des orientations d'un schéma directeur ... est décidée par le préfet ».

L'annulation de la révision du POS de la commune a été prononcée par le Conseil d'Etat en conséquence de l'annulation de l'arrêté préfectoral portant application anticipée des orientations du nouveau schéma directeur.

L'annulation de l'arrêté a été motivée par le fait que le rapport exigé par l'article R. 122-25 du code de l'urbanisme ne contenait notamment pas la justification de la compatibilité des orientations dont l'application anticipée était autorisée, avec les lois et prescriptions mentionnées à l'article L. 111-1-1 et en particulier avec celles qui résultent des dispositions des articles L. 146-1, L.146-4 et L. 146-6 du code de l'urbanisme.

L'illégalité du POS a empêché la société de réaliser l'opération immobilière qu'elle projetait. Elle

avait pourtant déjà obtenu une autorisation de lotir du 14 décembre 1992 et un permis de construire 64 logements le 25 avril 1994.

L'Etat est condamné à garantir la commune de la moitié de la condamnation.

Condamnation : 196 569 euros.

d) Insuffisance du porté à connaissance (s'agissant des contraintes liées à l'application de la loi « littoral ») :

CAA Marseille, 15/09/98, Société au Service du Développement :

Le maire a délivré le 15 mai 1992 un CU positif et le 27 octobre 1992 un PC à la société SSD en vue de la construction, sur un terrain proche du littoral, d'un grand ensemble immobilier, à usage d'habitation et d'hôtels, dans le cadre de l'aménagement de la ZAC de Saint Roman.

Ces décisions, jugées contraire à l'application de la loi littoral, ont été annulées par jugement du TA de Nice du 16 décembre 1993, confirmé par un arrêt de la CAA de Lyon du 8 avril 1997. La délivrance du CU et du PC constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la commune à l'encontre de la société SSD.

Faute de l'Etat : en application de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme, le préfet avait porté à connaissance de la commune, le 29 avril 1992, soit avant la délivrance du CU et du PC, les prescriptions nationales et particulières, et les servitudes d'utilité publique applicables au territoire de la ZAC de Saint Roman, ainsi que toutes les informations qu'il estimait utiles à l'élaboration du plan d'aménagement de cette zone, sans mentionner parmi les éléments ainsi communiqués les contraintes liées à l'application de la loi littoral.

Cette omission était de nature à induire en erreur dans l'appréciation du contexte juridique dans lequel s'inscrivait le projet immobilier de la société SSD, et par suite à engager la responsabilité de l'Etat.

Condamnation : 1 825 927 francs.

4) Attitudes répréhensibles de l'Etat

a) Délivrance d'un PC sur un terrain appartenant à un tiers

CAA Bordeaux, 05/06/97, SCI Le Purpan : hôtel.

La SCI Le Purpan a obtenu un PC pour un hôtel sur une parcelle lui appartenant ainsi que sur un terrain mitoyen constituant un délaissé qui avait fait l'objet d'une expropriation et que l'Etat s'était engagé à lui céder, après achèvement des travaux de voirie qui avait motivé le recours à la procédure d'expropriation. L'ancien propriétaire du terrain a fait valoir son droit de rétrocession. Ladite cession n'a jamais pu intervenir et le PC est devenu caduc. La SCI le Purpan demande réparation à l'Etat du préjudice qu'elle a subi du fait de l'impossibilité dans laquelle elle s'est trouvée de mettre en œuvre son PC.

Faute de l'administration : l'Etat s'est engagé de manière non équivoque à céder à la SCI Le Purpan le terrain litigieux alors que l'ancien propriétaire exproprié disposait sur celui-ci, en application des dispositions de l'article L. 12-6 du code de l'expropriation, d'un droit de rétrocession du fait de sa non utilisation. L'attitude des services de l'équipement qui a consisté, de manière répétée, à prendre un engagement qui en droit ne pouvait pas être respecté, est fautive.

Condamnation : 157 683 francs.

b) Exigences injustifiées de l'Etat

TA Marseille, 21/10/99, SCI Seigneurie de Vinay et consorts Posado

La commune a encouragé la SCI à créer un camping-caravaning sur le territoire de la commune, et a notamment passé avec elle une convention en vue de la construction des équipements nécessaires. La commune a, par la suite, modifié sa position et s'est opposée à la réalisation du projet.

Le préfet a donné son accord au projet, mais, lorsque le requérant a déposé ses demandes de permis de construire, les services de l'Etat ont opposé à ces demandes des exigences successives et injustifiées touchant à des documents qu'il leur appartenait de fournir ou qui étaient déjà joints au dossier. Entre temps, le POS a été modifié et le terrain est devenu inconstructible.

Par une décision du 20 janvier 1988, le CE a jugé que les changements d'attitude successifs de la commune et les retards dus aux exigences injustifiées de l'Etat constituaient des fautes engageant la responsabilité de ces deux collectivités. Devant TA : demande d'une indemnité supplémentaire pour le paiement des loyers qu'ils ont effectué au profit du propriétaire du terrain servant d'assiette au projet de camping-caravaning. Etat et commune partage moitié moitié.

Condamnation : 138 375 francs.

c) Vente par l'Etat d'un terrain devenu moins constructible

TA Rouen, 07/05/97, SCI du Canal Boissière : la SCI demande à l'Etat réparation du préjudice causé par la délivrance d'un certificat d'urbanisme positif le 02 mai 1991 et la vente du terrain conclu par l'Etat le 30 août 1991, alors qu'une circulaire du 7 mai 1991 est venue restreindre la constructibilité dudit terrain. (surface de 13 636 m²).

Condamnation : 504 532 francs.

5) Incompétence du ministre pour exclure des candidats à un concours

CAA Paris, 20/11/01, Société Arc Union (Unibail) :

En 1988, le ministre de l'équipement a organisé un concours en vue de sélectionner et de classer les candidats à la vente et à l'aménagement d'un terrain que possédait alors l'Etat. Par une décision en date du 15 avril 1988, le ministre a exclu de la consultation les sociétés Arc Union et Gelabert, alors que leur projet avait été classé premier dans l'ordre de préférence du jury. Il a ensuite cédé le terrain en question à la société Fougerolle, dont le projet avait été classé deuxième.

Par un jugement en date du 2 juillet 1991, devenu définitif, le tribunal administratif de Paris a annulé la décision du ministre en date du 15 avril 1988, au motif qu'en vertu du règlement du concours, le ministre n'avait plus compétence pour exclure un candidat dès lors que la délibération du jury avait été transmise à l'autorité chargée de la vente.

Condamnation : 125 000 francs.

6) Autorisation illégale de lotir

CE, 05/05/2000, Raoux : lotissement de 28 430 m² de superficie.

Par arrêté du 25 novembre 1980 du préfet de l'Isère, M. Raoux a obtenu un permis de lotir des

terrains de 28 430 m² de superficie totale appartenant à des tiers. Il s'est rendu acquéreur des terrains à lotir le 31 janvier 1981. Par jugement du 1^{er} octobre 1982, le TA de Grenoble a annulé ce permis de lotir.

M. Raoux est fondé à se prévaloir de la faute commise par l'Etat en lui ayant délivré une autorisation illégale.

Condamnation : 100 000 francs.

TA Nancy, 18/04/06, Antoni Paquel : autorisation de lotir.

Une autorisation de lotir du 24 décembre 1999 modifiée le 9 juin 2000, et un certificat de viabilité du 26 juin 2000 ont été délivrés par le préfet de Meurthe et Moselle à M. Antoni-Paquel, lotisseur. Par lettre en date du 27 mai 2002, le préfet a informé M. Antoni-Paquel du caractère inconstructible des lots 4 et 5 du lotissement du fait de l'exposition aux risques de glissement de terrain.

En accordant le permis de lotir sur une zone à risque à raison des glissements susceptibles de survenir et dont il ne pouvait ignorer l'existence, le préfet de Meurthe et Moselle a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Condamnation : 15 966 euros.

7) Suppression de ZAC

TA Versailles, 19/01/99, SCI SPIM Maulois :

Création d'une ZAC. La SCI procède à l'acquisition des terrains. Le préfet supprime la ZAC Maulois par arrêté du 14 juin 1993.

Le préfet pouvait légalement supprimer la ZAC. En effet, la création d'une ZAC ne crée pas de droit au maintien de la zone au profit de la société chargée, par une convention conclue avec la collectivité compétente, de son aménagement.

Toutefois, eu égard au rôle que jouait la société dans la réalisation du projet, cette société a subi un préjudice spécial. En raison de sa gravité, ce préjudice ne saurait être regardé comme une charge lui incombant. La responsabilité de l'Etat est donc engagée même sans faute envers la société SPIM Maulois.

Condamnation : 4 912 704 francs.

CAA Paris, 25/04/96, SA Jean ACHE : ZAC – 172 logements.

Annulation de l'arrêté préfectoral autorisant la création de la ZAC des Courlis et annulation par voie de conséquence de l'arrêté du maire accordant un PC 172 logements.

Condamnation : 2 607 179 francs.

Dans ces 26 condamnations, il est notable que 6 ont pour cause l'application de la loi littoral et que 7 sont la conséquence de permis de construire délivrés à tort. Ce sont les deux sources de condamnation principales.

Après cet aperçu du contentieux indemnitaire de l'Etat, il est possible d'illustrer les risques juridiques recensés par le groupe de travail.

II – Les facteurs de risque juridique

PRATIQUE DE L'ETAT TENDANT À INTERVENIR HORS DE SON CHAMP D'ACTION

1 - Les difficultés liées à l'intervention de l'Etat dans l'application de la loi « littoral »

La conception extensive des espaces proches du rivage entraîne l'obligation d'obtenir l'accord du préfet dans des situations où cela ne se justifie pas toujours.

Or, cet accord est source d'un abondant contentieux, et l'illégalité de cet accord peut avoir des conséquences non négligeables, notamment d'un point de vue financier.

Un encadrement plus strict du recours à l'accord du représentant de l'Etat serait dès lors souhaitable.

a) Une intervention excessive de l'Etat dans les extensions limitées de l'urbanisation

La loi littoral ne semble pas préconiser une intervention excessive de l'Etat pour son application. Toutefois, dans la pratique, le préfet est souvent amené à donner un accord qui n'est, en réalité, pas nécessaire.

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite loi littoral prévoit à deux reprises un accord du représentant de l'Etat.

D'une part, l'article L. 146-4-I du code de l'urbanisme dispose que : « l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord du préfet après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages. »

Le contentieux relatif à cet accord n'est pas très abondant.

Le seul exemple qui m'a été donné par le service du contentieux de l'urbanisme est un arrêt de la CAA de Nantes en date du 07 juin 2005, Ministre de l'équipement c/ association « Aber et Campagne ». Le préfet du Finistère a accordé à une société un permis de construire pour l'édification d'une usine de valorisation de matières organiques en application de l'article L. 146-4-I du code de l'urbanisme. Cet accord a été déclaré illégal par la CAA de Nantes car le projet autorisé consistait en la construction d'une usine d'une SHON de 6 438 m² composée notamment d'un conduit de cheminée de 25 mètres de hauteur. La construction aurait donc été de nature à porter atteinte au paysage environnant.

D'autre part, en vertu des dispositions de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme : « l'extension

limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec un schéma de mise en valeur de la mer.

En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département. Cet accord est donné après que la commune a motivé sa demande et après avis de la commission départementale des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Les communes intéressées peuvent également faire connaître leur avis dans un délai de deux mois suivant le dépôt de la demande d'accord. Le plan local d'urbanisme doit respecter les dispositions de cet accord. »

Cet accord du préfet est un acte préparatoire et ne constitue pas une décision susceptible de recours.

Toutefois, l'illégalité de l'accord (ou du refus) du préfet peut être invoquée à l'appui d'un recours contre un permis de construire fondé sur les dispositions de la loi Littoral (CE, 14 octobre 1998, Mme de Grancourt de la Taille : req. N° 179.888 : BJDU 1/99, p. 54).

Lorsque le préfet donne son accord à une opération, rien n'interdit à l'autorité chargée de prendre la décision de refuser l'autorisation sollicitée.

Cette jurisprudence ne constitue qu'une traduction, en matière d'avis conforme, des principes traditionnels appliqués aux décisions faisant suite aux mesures préparatoires. Ces mesures ne peuvent immédiatement être contestées mais à l'appui d'un recours contre une décision ultérieure, celle qui en fait application, il est toujours possible d'invoquer l'illégalité qui entacherait la mesure préparatoire et d'obtenir pour cette raison l'annulation de la décision attaquée.

L'accord du préfet n'est nécessaire que lorsqu'il s'agit des espaces proches du rivage. La jurisprudence a précisé cette notion en déterminant des critères, à savoir, la distance entre le terrain et le rivage de la mer, la co-visibilité et les caractéristiques des espaces séparant la mer du terrain (CE, 03 mai 2004, Barrière de Guérande, req. 251534).

Cependant, en dépit de ces précisions, certains terrains sont qualifiés de proches du rivage alors que les trois critères jurisprudentiels ne sont pas réunis.

Fréquemment, les directions départementales de l'équipement surdimensionnent les espaces proches du rivage afin de conserver un contrôle sur les autorisations de construire.

Une illustration récente est donnée par la décision de la Cour administrative d'appel de Nantes du 6 juin 2006, Société Poitevin Construction.

Le préfet de Loire-Atlantique a déféré un arrêté du maire de Piriac-sur-mer autorisant un lotissement à usage d'habitations sur une superficie de 14 073 m².

Le préfet estime qu'il s'agit d'un espace proche du rivage. Par conséquent, le projet nécessitait, selon lui, son accord. Par un jugement du 6 janvier 2005, le Tribunal administratif de Nantes a annulé l'arrêté du maire.

En revanche, la Cour administrative d'appel de Nantes a estimé que le terrain sur lequel la société a

été autorisée à créer un lotissement ne constitue pas un espace proche du rivage au sens du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme (distance de 600 m ; absence de co-visibilité ; espace urbanisé séparant le rivage de la mer du terrain).

Ainsi, même lorsque les critères posés par l'arrêt Barrière ne sont pas remplis, le représentant de l'Etat considère ces terrains comme espaces proches du rivage.

En outre, les directions départementales de l'équipement rencontrent parfois des difficultés dans la compréhension de la loi littoral, ce qui les amène à solliciter l'accord du préfet dans des cas non prévus par le texte. Un exemple emblématique peut être donné par un courrier que le ministère de l'équipement a reçu récemment. Une DDE interrogeait le ministère sur le point de savoir si, en application du 3° alinéa de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme, il fallait recueillir l'accord du préfet sur les dispositions d'urbanisme proposées dans le projet de PLU pour les espaces proches du rivage. Elle affirmait que certaines DDE suivaient la procédure consistant à obtenir l'accord du préfet après consultation de la commission départementale des sites et des paysages afin de «sécuriser la procédure PLU ».

Ainsi, du fait d'une hésitation relative à l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme, un accord du préfet non exigé par le texte a été sollicité par de nombreuses DDE. Cela expose l'Etat à des risques indemnitaires considérables.

Enfin, il arrive que le préfet donne son accord malgré l'existence des documents d'urbanisme visés à l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme. Dans le cadre de la ZAC de Port-Argelès, c'est précisément ce qui s'est produit (cf. ci- dessous).

La conception extensive des espaces proches du rivage et les accords non exigés par les textes conduisent à une intervention excessive de l'Etat.

Par conséquent, le risque contentieux est multiplié inutilement.

Or, le risque contentieux est suffisamment important pour ne pas ajouter un nouveau risque qui n'est, de surplus, pas nécessaire.

b) Un contentieux abondant

Quelques exemples récents (année 2006) des contentieux relatifs aux conséquences de l'illégalité de l'accord pour une extension de l'urbanisation (L. 146-4-II) peuvent être cités:

ZAC du Bas Lauvert à Antibes, ZAC/2001/3293.

- Excès de pouvoir : illégalité de la ZAC.

Par un arrêté du 23 mars 1990, le préfet a approuvé le plan d'aménagement de zone modifié de la ZAC du Bas Lauvert.

Cet arrêté est attaqué pour excès de pouvoir. Par une décision du 25 mai 1998, le Conseil d'Etat a annulé cet arrêté pour méconnaissance des dispositions du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme.

En effet, le PAZ prévoyait la construction de 170 000 m² de SHON. Une telle opération ne saurait être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation et ne satisfait donc pas aux exigences posées par le II de l'article 146-4 du code de l'urbanisme.

- Recours en responsabilité.

Recours en responsabilité de l'aménageur contre l'Etat et la commune d'Antibes pour avoir autorisé illégalement la création et la réalisation d'une ZAC dans un espace proche du rivage.

L'audience a eu lieu le 5 octobre 2006 au TA de Nice. Le commissaire du gouvernement a exclu toute condamnation de l'Etat car à ce jour, 125 000 m² de SHON ont progressivement été construits sur les 172 500 m² prévus dans la ZAC déclarée illégale et tout laisse penser que cela continuera. Le jugement est en délibéré.

ZAC de la Tessonnière au Rayol-Canadel (ZAC2004/5755).

CAA de Lyon du 6 juin 2000 :

- Responsabilité : Par décision du 10 juin 1988, le préfet du Var a donné son accord à l'opération de ZAC envisagée par la commune de Rayol-Canadel, en application des dispositions de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme. Le préfet du Var ne pouvait légalement délivrer cette autorisation, sans vérifier que le projet ne portait pas atteinte à un site naturel remarquable au sens de l'article L. 146-6 du même code. Ainsi, en délivrant dans ces conditions cet accord, le préfet a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

L'accord préfectoral visé à l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme est illégal. Lors de l'audience du 21/09/2006, le commissaire du gouvernement a conclu à l'annulation du jugement du TA de Nice. Il estime le solde déficitaire de l'opération à 23 millions de francs dont les 2/3 sont à la charge de la commune et de l'Etat conformément à la décision du Conseil d'Etat. Il estime que l'Etat doit garantir la commune pour la moitié compte tenu de la faute qu'il a commise en approuvant la création de la ZAC.

Il a également considéré que ce sont les fautes commises par l'Etat et la commune qui ont permis au requérants de s'engager dans leurs projets de construction et non pas la simple application de la loi littoral et qu'il existe un lien de causalité direct entre les décisions de création de la ZAC et la dépréciation des lots. Une expertise complémentaire doit être réalisée sur la valeur vénale des lots. (lecture des arrêts le 19 octobre 2006).

ZAC de Port Fréjus, ZAC 2003/5222.

- Excès de pouvoir.

Par un arrêté du 7 décembre 1989, le préfet du Var a déclaré d'utilité publique l'opération de construction dite de Port Fréjus. Ce projet consistait en la réalisation, au bord de la Méditerranée, d'un programme de près de 175 000 m² de SHON, correspondant à un COS moyen de 0,6 dont 90% à usage d'habitation, dans le cadre d'une ZAC.

Cet arrêté a été annulé par le Conseil d'Etat le 27 février 1995 en raison de son illégalité interne tenant à la méconnaissance de la loi littoral.

- Responsabilité.

Du fait de l'illégalité de l'arrêté : le programme pour la réalisation duquel a été pris l'arrêté ne constitue pas une extension limitée de l'urbanisation. Dès lors, l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de ce programme ne pouvait légalement être déclarée d'utilité publique.

Du fait de la carence de l'Etat dans l'exercice du contrôle de légalité :

Le projet de Port Fréjus ne constituait pas une extension limitée de l'urbanisation. Ainsi, la délibération du conseil municipal de Fréjus du 23 février 1987 approuvant le plan d'aménagement de la ZAC est illégale. La préfecture du Var a été associée à la commune dans le processus

d'élaboration du projet. Par conséquent, l'inaction du préfet du Var lors de l'adoption du PAZ en 1987, puis lors de la délivrance de permis de construire dans ce cadre juridique, est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Condamnation : 4.300.965,79 euros à verser à la commune de Fréjus par une décision de la CAA de Marseille du 29 mai 2006.

SA Peninsula Golf Promotion à Gassin ZAC 2004/5687

- Excès de pouvoir : Par une décision du 12 février 1993, le Conseil d'Etat a déclaré illégal l'accord du préfet du 15 octobre 1987 concernant la création de la ZAC.

L'opération de construction comportait deux hôtels de 140 chambres au total, deux résidences de tourisme offrant 80 logements en tout, et des bâtiments d'habitation collective et individuelle de 300 logements. La SHON de l'ensemble des constructions prévues s'élève à 44 870 m² sur un terrain boisé de 25 hectares.

Qu'en conséquence, une telle opération ne constitue pas une extension limitée de l'urbanisation, seule autorisée par les dispositions précitées de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme. C'est en méconnaissance de ces dispositions que le préfet a donné son accord à la création de la ZAC. Illégalité de l'accord pour l'extension d'urbanisation (L. 146-4-II)

- Responsabilité : Audience repoussée en 2007. Toutefois, le TA a rejeté l'action en responsabilité car une nouvelle ZAC a été autorisée donc les dépenses engagées pour la 1^{ère} ZAC ne l'ont pas été en pure perte. La société demande une expertise.

ZAC des Fontaines de Grimaud

- Excès de pouvoir : La CAA de Lyon a annulé par une décision du 31 décembre 1996, la délibération du conseil municipal de Grimaud du 21 novembre 1991 portant approbation du programme des équipements publics et des modalités prévisionnelles de financement de la ZAC.

Les requérants excipaient de l'illégalité de la délibération du 12 décembre 1990 portant création de la ZAC.

La commune avait soulevé la faute de l'Etat dans le contrôle de légalité et pour l'accord L. 146-4-II. Audience repoussée en 2007.

ZAC du golf de Frégate à Bandol, ZAC 2000/2481.

CAA de Marseille du 31 mars 2005 :

- Excès de pouvoir : par arrêté du 5 mars 1990, le préfet du Var a autorisé la création de la ZAC du golf de Frégate. Or, le préfet ne pouvait légalement délivrer cette autorisation sans vérifier que le projet ne portait pas atteinte à un site naturel proche du rivage et qui devait être protégé au regard des dispositions des articles L.146-4 II et L 146-6 du code de l'urbanisme.

- Responsabilité : Ainsi, en autorisant la création de la ZAC, le préfet du Var a commis une faute qui est de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

ZAC de Port-Argelès

- Responsabilité : Par arrêté en date du 6 février 1986, le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports a créé la ZAC de Port-Argelès sur une largeur du littoral d'environ 800 mètres. Elle

devait permettre la création de 3800 logements et 15000 m² de surface commerciale. Une telle opération ne peut, eu égard à son implantation et à sa densité et compte tenu des caractéristiques de la commune d'Argelès-sur-Mer, être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation.

L'arrêté en date du 6 février 1986 est donc illégal.

Le préfet a donné son accord au PAZ par décision du 25 août 1986, dans le cadre des dispositions de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme. Cet accord ne prenait pas en compte les exigences de la règle de l'extension limitée et était donc illégal. Cette faute est de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

La Cour administrative d'appel de Marseille a condamné l'Etat dans une décision du 18 mai 2006 à verser 667.448 euros.

Il faut noter que le préfet a donné son accord en dépit de l'existence de documents régionaux d'aménagement visés à l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme. La décision préfectorale revêtait donc un caractère superfétatoire comme le souligne le jugement du TA de Montpellier du 31 décembre 1998.

ZAC de Tougues à Chens-sur-Léman

Le préfet de la Haute-Savoie a, en application des dispositions du II de l'article 146-4 du code de l'urbanisme, donné son accord le 25 mars 1988, à la création d'une ZAC en bordure du lac Léman. Par deux délibérations en date du 13 janvier 1992, le conseil municipal a autorisé la signature d'une convention en vue de la réalisation de la ZAC de Tougues et a prévu la création sur un secteur contigu d'une seconde ZAC dite ZAC du port.

Par une décision du 26 mars 1999, le Conseil d'Etat a confirmé l'annulation des deux délibérations au motif que l'opération envisagée, dès lors qu'elle ne constituait pas une extension limitée de l'urbanisation, ne pouvait être réalisée sur un espace proche du rivage du lac Léman.

L'illégalité de cet accord entraîne des condamnations indemnitaires non négligeables.

Il faut noter que la procédure est longue entre l'annulation pour excès de pouvoir, le recours en responsabilité et les nombreuses expertises.

Le montant actuel des condamnations prononcées par les juridictions administratives contre l'Etat est donc peu révélateur, car la plupart devrait intervenir d'ici la fin de l'année ou en 2007 pour des accords donnés à la fin des années 80 et début 90's.

Il est donc difficile d'estimer précisément les indemnités découlant de l'accord du préfet. Toutefois, il est possible de dire avec certitude qu'elles s'élèvent à plusieurs millions d'euros.

Ces condamnations sont fréquemment divisées entre la commune et l'Etat.

c) Le partage de responsabilité du fait de l'autonomie des décisions

Dans certains cas, l'accord du représentant de l'Etat est obligatoire pour que la commune puisse autoriser une construction dans un espace proche du rivage. Deux décisions distinctes sont donc nécessaires : l'accord du préfet et l'autorisation du maire.

Depuis un arrêt du Conseil d'Etat (CE, Ass, 26 octobre 2001, M. et Mme Eisenchteter), il est clairement établi que l'accord du préfet a la nature d'un avis conforme et le refus d'un tel accord, qui s'impose à l'autorité compétente pour statuer sur la demande d'autorisation, ne constitue pas une décision susceptible de recours.

Toutefois, la légalité d'un tel refus peut être contesté à l'appui d'un recours dirigé contre la décision prise par l'autorité compétente pour statuer sur la demande et ce, quel que soit le sens de la décision prise.

Ainsi, l'autorité compétente peut également ne pas tenir compte d'un refus d'accord du préfet si elle estime ce refus illégal et il appartiendra alors, le cas échéant, au juge de se prononcer sur la légalité du refus d'accord et d'en tirer les conséquences.

Dès lors, il apparaît que le maire n'est pas totalement lié par un refus d'accord du préfet, puisqu'il peut passer outre, sous le contrôle du juge, s'il le considère comme illégal.

Parallèlement, le maire n'est pas complètement lié par l'accord donné par le préfet. En effet, dans une telle hypothèse, la commune a, certes, la possibilité de poursuivre l'opération mais également la faculté de décider de renoncer à son projet d'urbanisation.

Ainsi, le préfet et le maire sont respectivement responsables des conséquences d'un accord illégal et d'une autorisation illégale. C'est la raison pour laquelle, les indemnités devant être versées à la suite de l'annulation d'une zone d'aménagement concerté sont réparties entre l'Etat et la commune.

S'agissant de la ZAC de Port-Argelès, la commune a tenté de se dégager de ses responsabilités en prétendant que le maire était lié par l'accord du préfet. Ce moyen a, bien entendu, été écarté par le juge administratif.

Pour la ZAC du golf de Frégate à Bandol, la Cour administrative d'appel a mis un tiers du montant à la charge de l'Etat, un tiers pour la commune, et un tiers pour l'aménageur.

Ainsi, plusieurs problèmes peuvent être identifiés :

- Une dilution des responsabilités s'opère du fait de cet accord.
- L'Etat se retrouve impliqué dans de nombreux contentieux notamment indemnitaires aux côtés des communes. Or, fréquemment, la nécessité d'obtenir l'accord du préfet est liée à un surdimensionnement des espaces proches du rivages. Par conséquent, l'Etat se trouve engagé dans des litiges auxquels il ne devrait pas être partie.
- Comme l'accord du préfet est un acte préparatoire et donc insusceptible de recours, le risque d'une annulation par la voie de l'exception d'illégalité est très présent. Les opérations de grande envergure sont souvent suffisamment avancées pour que l'annulation prononcée pour violation de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme soit très coûteuse pour l'Etat.

LE RISQUE D'ANNULATION

Un autre risque juridique souligné par le groupe de travail était le risque d'annulation.

Maître Gilli a rédigé une note sur ce risque qui est reproduit ci-dessous avec des illustrations de dossiers du ministère de l'équipement.

Le risque d'annulation tient aux recours qui peuvent être intentés contre les actes nécessaires à la réalisation de l'opération.

Mais, il se dédouble avec la possibilité de fonder ces recours sur l'illégalité d'actes antérieurs. Cette illégalité peut être soulevée, soit parce qu'il s'agit d'actes réglementaires, soit parce qu'ils ont été

pris dans le cadre d'une opération complexe.

1) Recensement des risques d'annulation

a) Annulation d'un acte pour une illégalité l'affectant directement.

Il s'agit de l'hypothèse banale. La majorité des annulations d'autorisations d'occupation du sol sont prononcées car les autorisations sont illégales en elles-mêmes.

Toutefois, cette hypothèse peut se présenter dans des conditions particulières lorsque, par un acte intermédiaire, l'Etat avait donné son aval à l'opération.

b) Annulation d'un acte par exception d'illégalité.

Illégalité d'un acte réglementaire

Le principe est que l'exception d'illégalité est perpétuelle. Elle peut être soulevée contre tout acte pris en application d'un règlement, lorsque les dispositions réglementaires taxées d'illégalité ont bien servi de fondement à cet acte.

S'agissant des autorisations d'urbanisme, elles ne sont pas normalement une mesure d'application d'un POS ou d'un PLU, et ne seront de ce fait annulées que si elles méconnaissent la réglementation redevenue applicable (CE 12 déc. 1986, sté Gépro). Mais, le juge les annule également s'il relève dans le document d'urbanisme illégal une disposition qui a « eu pour objet de rendre possible » la délivrance de l'autorisation (CE 11 juin 1997, Epx Weiss).

La règle est plus sévère dans les ZAC. L'illégalité des PAZ entraînait celle des permis de construire qui n'avaient pu être délivrés qu'à la faveur de ce plan (CE 27 fév. 1995, Assoc. de défense des quartiers de Fréjus). Cette jurisprudence devrait être maintenue au regard des dispositions spécifiques des PLU qui régiront l'aménagement des ZAC (art. L 123.3 du code de l'urbanisme).

En toute hypothèse, lorsqu'une disposition d'un POS ou d'un PLU est déclarée illégale, le juge doit, s'il est saisi de moyen en ce sens, vérifier si le permis de construire attaqué est compatible avec les dispositions d'urbanisme redevenues applicables (CE 8 juin 1990, Assaupamar), c'est à dire le document immédiatement antérieur, ou le RNU (art. L 121.8 et L 421.2.2 du code de l'urbanisme).

Dans le jugement du TA de Rennes du 13 mars 2003, Société continentale d'Entreprises, l'annulation de l'arrêté par lequel le préfet avait autorisé l'application anticipée des orientations du schéma directeur en cours de modification a entraîné l'annulation de la délibération approuvant la révision partielle du POS de la commune, en tant qu'elle prévoyait d'affecter la zone concernée à des aménagements touristiques. En effet, cette révision était incompatible avec les orientations de l'ancien schéma directeur redevenues applicables du fait de l'annulation de l'arrêté préfectoral.

Par voie de conséquence, le permis de lotir et le permis de construire obtenu par la société sont devenus également illégaux.

L'Etat a été condamné à verser la moitié des indemnités dues à la société.

On sait que, pour limiter cet inconvénient, et soucieux de la sécurité juridique des bénéficiaires

d'autorisations, le groupe d'étude qu'avait réuni le Conseil d'Etat en 1991 (Groupe Labetoulle) avait proposé de supprimer l'exception d'illégalité tirée d'une irrégularité de procédure dans l'élaboration du POS. Mais, le législateur s'est borné à limiter à 6 mois le délai pendant lequel cette exception pourrait être soulevée, en excluant notamment la violation des règles de l'enquête publique, ainsi que l'absence de rapport de présentation.

Illégalité d'un acte non-réglementaire

Le principe est ici inverse, et le souci de sécurité l'emporte sur celui du respect de la légalité. Théoriquement, il n'est plus possible de soulever l'exception d'illégalité d'une décision non-réglementaire, une fois qu'elle est devenue définitive, à l'appui de la contestation d'un acte dont elle est le fondement. Cette illégalité ne peut être invoquée qu'à l'appui d'une demande d'indemnité.

Toutefois, la rigueur de ce principe est tempérée par la théorie des opérations complexes. Lorsqu'un acte est la condition nécessaire de l'édiction d'un autre acte, son illégalité pourra être invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre ce dernier, même s'il n'est plus lui-même susceptible de recours.

Pour les opérations d'aménagement, cette théorie trouve application, entre autres :

- à propos des expropriations : l'illégalité de la DUP peut permettre de faire annuler un arrêté de cessibilité ;

- à propos des actes d'exécution d'une ZAC (approbation du programme des équipements publics ou de la convention d'aménagement) : exception d'illégalité visant la décision de création (CE 26 mars 1999, SARL d'aménagement de Port Léman), sauf application de l'article L 600-1 al. 2 du code de l'urbanisme ;

- à propos des actes détachables des conventions d'aménagement de l'article L 311-4 du code de l'urbanisme, ou des marchés passés pour leur exécution. Exception d'illégalité visant par exemple :

- l'incompétence du signataire pour non transmission de l'habilitation au contrôle de légalité
- le non respect des obligations de publicité et de mise en concurrence (CAA Bordeaux 9 nov. 2004, Sogedis)
- la désignation irrégulière des membres de la Commission d'appel d'offre (CE 18 nov. 2001, Le Chaton)
- le non-respect du délai requis avant la signature du contrat (CAA Bordeaux, 14 fév. 2006, SIAEP du Confolentais)
- l'omission de la mention des modalités de financement dans l'appel public à concurrence (CE 2 juin 2004, Ville de Paris).

Ces irrégularités ne peuvent en principe être soulevées que par les parties au contrat (Avis du Conseil d'Etat du 19 déc. 1995). Mais cela suffit à créer un risque d'inexécution. En outre, il n'est pas exclu que les tiers puissent imposer aux parties de faire constater la nullité du contrat (CE 7 oct. 1994, Epx Lopez).

Les quelques exemples évoqués montrent l'importance du risque contentieux, surtout lorsqu'il est différé du fait de l'exception d'illégalité, et soulignent l'intérêt qu'il y aurait à tenter de le réduire.

2) La réduction du risque

a) Limiter les possibilités d'annulation

- Cas de l'annulation d'un acte pour illégalité directe.

Un acte qui méconnaît une réglementation applicable ne peut qu'encourir l'annulation. Toutefois, une situation particulière pourrait être faite aux hypothèses dans lesquelles un « acte écran » est venu s'interposer entre la norme et l'acte attaqué. C'était le cas dans l'affaire de la ZAC de la Tessonnière, le préfet ayant officiellement déclaré constructibles des terrains qui ne l'étaient pas en vertu de la loi littoral.

Ce pourrait l'être également avec les directives territoriales d'aménagement, que l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme déclare directement opposables lorsqu'elles sont prises en application des loi montagne ou littoral.

Dans ce cas, l'acte écran pourrait être considéré comme traduisant la norme et se substituant à elle, et son éventuelle illégalité par rapport à celle-ci ne pourrait être invoquée ultérieurement que dans les conditions limitatives qui pourraient être retenues pour l'exception d'illégalité des actes réglementaires (cf. ci-dessous).

- Cas de l'exception d'illégalité d'un acte réglementaire

Dans quelle mesure la règle posée par l'article L 600-1 du code de l'urbanisme ne pourrait-elle être étendue à l'ensemble des illégalités susceptibles d'entacher un document d'urbanisme ?

Une telle évolution s'inscrirait dans la ligne des dernières tendances de la jurisprudence relative à la limitation des possibilité de retrait (CE 26 oct. 2001, Ternon), ou à la modulation dans le temps des arrêts d'annulation (CE 11 mai 2004, Association AC ! et autres).

On voit bien cependant l'objection : toute personne doit pouvoir contester une règle de droit lorsqu'on entend la lui appliquer, ou l'appliquer à une situation qui la concerne, dès lors qu'elle n'en a pas forcément eu connaissance auparavant.

Mais précisément, pour augmenter la sécurité en évitant les illégalités « à retardement », il s'agirait de pousser les personnes qui entendent se prévaloir de l'illégalité d'un règlement à le contester dès sa publication.

S'ils ne l'ont pas fait, il leur resterait ensuite la possibilité, s'ils l'estiment illégal, de demander son abrogation en application de l'article 3 du décret du 28 novembre 1983 et de la jurisprudence Alitalia (CE 3 fév. 1989). Mais, dans l'intervalle, le texte aurait pu trouver application, et il ne pourrait être contesté, selon la formule que l'on qualifie parfois de « coup parti ».

Cas de l'illégalité d'un acte faisant partie d'une opération complexe

La préoccupation serait ici la même, mais la solution plus nuancée.

S'agissant des DUP, le principe de légalité doit conserver une primauté évidente, dès lors qu'il s'agit de porter atteinte au droit de propriété.

On pourrait néanmoins envisager de limiter l'exception d'illégalité de la DUP, lors d'un recours contre un arrêté de cessibilité, au cas où cette DUP n'aura pas été notifiée au propriétaire concerné.

Une telle notification n'est pas requise, et elle n'est pas envisageable pour les vastes périmètre des réserves foncières. Mais rien n'interdit à l'expropriant d'y procéder, et il pourrait ainsi provoquer une éventuelle contestation à son sujet, et, si celle-ci n'a pas été engagée, sécuriser la poursuite de son opération.

S'agissant des autres opérations complexes, on pourrait envisager une prescription des illégalités affectant les actes antérieurs à la décisions attaquée, à condition évidemment que ces actes aient été portés à la connaissance des intéressés, et qu'ils aient pu faire l'objet d'une contestation de leur part.

Il conviendra alors de renoncer à l'irrecevabilité qui frappe actuellement les recours intentés contre ceux de ces actes qui sont qualifiés de « mesures préparatoires », tels par exemple les appels d'offres en matière contractuelle (CE 11 juillet 1994, Assoc. pour la protection des Gorges de l'Ardèche).

L'idée serait donc de purger dès que possible les éventuelles illégalités entachant une opération en contraignant celui qui veut la contester à le faire dès son origine, à peine pour lui de ne plus pouvoir le faire ultérieurement.

b) Augmenter les possibilités de régularisation.

Parallèlement, l'organisateur d'une grande opération devrait pouvoir régulariser préventivement un acte attaqué, s'il apparaît que celui-ci comporte des illégalités.

On sait que la jurisprudence est sur ce point partie de positions strictes – légalité appréciée à la date de la décision, caractère indivisible des actes annulés – pour arriver aujourd'hui à des solutions plus nuancées.

Notamment, la possibilité de régulariser en cours d'instance une autorisation a été admise, d'abord pour des irrégularités de forme (CE 9 déc. 1994, SARL Séri), puis pour des vices affectant le fond (CE 2 février 2004, SCI La Fontaine de Villiers). De même, la substitution de motifs est aujourd'hui admise en dehors des cas de compétence liée (CE 6 fév. 2004, Mme Hallal).

Mais des progrès pourraient encore être faits, notamment dans deux directions.

La légalité sous réserve

Par référence à la position souvent adoptée par le Conseil Constitutionnel, lorsqu'il émet une réserve d'interprétation, on pourrait concevoir que le juge administratif s'abstienne d'annuler un acte illégal, sous réserve que l'illégalité soit corrigée avant sa mise en œuvre.

Il ne s'agirait en somme que d'étendre au delà du jugement la possibilité de régularisation qui est, on l'a vu, de plus en plus admise en cours d'instance.

Il semble d'ailleurs que le projet de loi engagement national pour le logement ait en partie repris

cette suggestion dans un nouvel article L 600-5 du code de l'urbanisme.

La saisine préventive du juge

- On sait que, en application des articles L 212-1 et R 212-1 et s. du code de justice administrative, l'administration a la possibilité de consulter les tribunaux administratifs et les Cours administratives d'appel. Mais ce n'est que par l'intermédiaire du préfet, et cette possibilité n'est pas fréquemment utilisée.

On pourrait envisager un élargissement de cette faculté. Mais en toute hypothèse, il faut rappeler que les avis consultatifs ainsi donnés n'engagent pas le juge lui-même.

C'est donc à ce dernier qu'il serait souhaitable de pouvoir s'adresser, pour obtenir un examen rapide de la légalité des différentes décisions concourant à la réalisation d'une opération.

- Une telle procédure existe, sous la forme du référé-suspension. Mais elle n'est ouverte qu'à celui qui conteste ces décisions, et qui fournit au juge une argumentation en ce sens. A l'inverse, on n'imagine pas le juge se livrant de lui-même à un audit de ces décisions, et pas davantage le promoteur de l'opération argumentant sur les illégalités potentielles de l'opération qu'il a engagée.

Il serait en revanche concevable de contraindre le contestataire à exercer cette voie de procédure, ou, à défaut, à permettre au promoteur de l'opération de le faire dès lors que la contestation a été engagée au fond.

On sait qu'actuellement une demande de référé-suspension n'a de chances d'être examinée que s'il y a urgence, et que le Conseil d'Etat a une conception particulièrement restrictive de cette notion. Ne pourrait-on au contraire envisager de contraindre celui qui conteste un acte à former immédiatement une demande de suspension, faute de quoi elle ne sera plus ensuite recevable ?

Et parallèlement, s'il n'utilise pas cette faculté, le promoteur de l'opération pourrait être autorisé à demander lui-même au juge des référés de statuer sans tarder sur les moyens dont il est par ailleurs saisi dans la requête au fond.

La sécurité découlant de cet examen du dossier ne serait certes que relative, le juge du fond pouvant ensuite statuer différemment.

- Elle pourrait cependant être quelque peu améliorée si l'on limitait la possibilité de présenter des moyens nouveaux.

On sait en effet qu'aujourd'hui tous les moyens se rattachent à l'une des deux causes juridiques, légalité interne ou légalité externe, dégagées par la jurisprudence Intercopie (CE 20 fév. 1953), et que le fait d'avoir initialement articulé un moyen de chaque famille permet ensuite d'en développer autant que l'on souhaite.

Or cette distinction ne s'impose pas de manière évidente, du moins en ce qui concerne la conséquence qui lui a ainsi été attachée. On pourrait donc imaginer que le requérant soit tenu de formaliser rapidement ses critiques, par exemple dans un certain délai après l'introduction de sa requête si l'on estime trop bref le délai de recours contentieux.

Ces quelques propositions pour une sécurité améliorée des grandes opérations ne sont que des pistes de recherches, qui devraient évidemment faire l'objet d'une réflexion approfondie pour en vérifier la cohérence avec les principes traditionnels, ainsi que les conséquences pratiques.

LA MULTIPLICATION DES NORMES

La multiplication des exigences émises par la société et relayées par des règles de plus en plus nombreuses conduit à une augmentation des conflits de normes.

Il faut concilier la nécessité de construire des logements avec celle de préserver les espaces naturels ; veiller au patrimoine culturel tout en respectant les normes de sécurité...

Dans de nombreux cas, il apparaît que cette conciliation est impossible et illusoire. Par exemple, s'agissant de l'accessibilité aux handicapés, il faut une rampe dans les établissements recevant du public. Or comment respecter cette obligation dans un musée qui est un monument historique ?

Afin d'apporter un certain souplesse, il faudrait prévoir des dérogations. Toutefois, ces dérogations devront être encadrées par une procédure spécifique.

(Note pour M. Jegouzo : l'Angleterre échappe à ce phénomène de prolifération normative. La planification spatiale et l'occupation des sols se définissent au travers de simples orientations générales auxquelles il peut être dérogé. Il suffit d'avancer une considération pertinente (other material consideration) pour pouvoir déroger aux règles d'urbanisme. Il faut également noter que leur système est très souple dans la mesure où leurs documents d'urbanisme n'ont qu'un caractère indicatif.

Exemple de la souplesse britannique : il existe des règles destinées à protéger les monuments historiques. Certaines créent même une présomption d'interdiction de démolir de tels édifices. Ces règles ont un poids significatif, mais n'interdisent pas la démolition, si des « considérations pertinentes » conduisent à cette issue.)

Pièce jointe 1

Les difficultés liées à l'intervention de l'Etat dans l'application de la loi littoral

par Philippe Baffert, chef du bureau de la législation et de la réglementation à la sous-direction du droit de l'urbanisme

L'application de la loi littoral n'est pas aisée. Des difficultés ont été mises en exergue par des rapports émanant du sénat et de l'Assemblée nationale.

Cette note n'a pas pour objectif de recenser ces difficultés, mais d'en souligner une bien particulière. Il s'agit des problèmes liés à l'accord du représentant de l'Etat pour l'urbanisation des espaces proches du rivage.

La conception extensive des espaces proches du rivage entraîne l'obligation d'obtenir l'accord du préfet dans des situations où cela ne se justifie pas toujours (I).

Or, cet accord est source d'un abondant contentieux, et l'illégalité de cet accord peut avoir des conséquences non négligeables, notamment d'un point de vue financier (II).

Un encadrement plus strict du recours à l'accord du représentant de l'Etat serait dès lors souhaitable.

I) Une intervention excessive de l'Etat dans les extensions limitées de l'urbanisation

La loi littoral ne semble pas préconiser une intervention excessive de l'Etat pour son application.

Toutefois, dans la pratique, le préfet est souvent amené à donner un accord, qui n'est, en réalité, pas nécessaire.

A- Les accords du représentant de l'Etat dans la loi littoral

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite loi littoral prévoit à deux reprises un accord du représentant de l'Etat.

D'une part, l'article L. 146-4-I du code de l'urbanisme dispose que : « l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord du préfet après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages. »

Le contentieux relatif à cet accord n'est pas très important.

Le seul exemple qui m'a été donné par le service du contentieux est un arrêt de la CAA de Nantes en date du 07 juin 2005, Ministre de l'équipement c/ association « Aber et Campagne ». Le préfet du Finistère a accordé à une société un permis de construire pour l'édification d'une usine de valorisation de matières organiques. Cet accord a été déclaré illégal par la CAA de Nantes car le projet autorisé consistait en la construction d'une usine d'une SHON de 6 438 m² composée notamment d'un conduit de cheminée de 25 mètre de hauteur. La construction aurait donc été de nature à porter atteinte au paysage environnant.

D'autre part, en vertu des dispositions de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme : « l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec un schéma de mise en valeur de la mer.

En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département. Cet accord est donné après que la commune a motivé sa demande et après avis de la commission départementale des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Les communes intéressées peuvent également faire connaître leur avis dans un délai de deux mois suivant le dépôt de la demande d'accord. Le plan local d'urbanisme doit respecter les dispositions de cet accord. »

Cet accord du préfet est un acte préparatoire et ne constitue pas une décision susceptible de recours.

Toutefois, l'illégalité de l'accord (ou du refus) du préfet peut être invoquée à l'appui d'un recours contre un permis de construire fondé sur les dispositions de la loi Littoral (CE, 14 octobre 1998, Mme de Grancourt de la Taille : req. N° 179.888 : BJDU 1/99, p. 54).

Lorsque le préfet donne son accord à une opération, rien n'interdit à l'autorité chargée de prendre la décision de refuser l'autorisation sollicitée.

Cette jurisprudence ne constitue qu'une traduction, en matière d'avis conforme, des principes traditionnels appliqués aux décisions faisant suite aux mesures préparatoires. Ces mesures ne peuvent immédiatement être contestées mais à l'appui d'un recours contre une décision ultérieure, celle qui en fait application, il est toujours possible d'invoquer l'illégalité qui entacherait la mesure préparatoire et d'obtenir pour cette raison l'annulation de la décision attaquée.

L'accord du préfet n'est nécessaire que lorsqu'il s'agit des espaces proches du rivage. La jurisprudence a précisé cette notion en déterminant des critères, à savoir, la distance entre le terrain et le rivage de la mer, la co-visibilité et les caractéristiques des espaces séparant la mer du terrain (CE, 03 mai 2004, Barrière de Guérande, req. 251534).

Cependant, en dépit de ces précisions, certains terrains sont qualifiés de proches du rivage alors que les trois critères jurisprudentiels ne sont pas remplis.

B- Une conception extensive des espaces proches du rivage

Fréquemment, les directions départementales de l'équipement surdimensionnent les espaces proches du rivage afin de conserver un contrôle sur les autorisations de construire.

Une illustration récente est donnée par la décision de la Cour administrative d'appel de Nantes du 6 juin 2006, Société Poitevin Construction.

Le préfet de Loire-Atlantique a déféré un arrêté du maire de Piriac-sur-mer autorisant un lotissement à usage d'habitations sur une superficie de 14 073 m².

Le préfet estime qu'il s'agit d'un espace proche du rivage. Par conséquent, le projet nécessitait, selon lui, son accord. Par un jugement du 6 janvier 2005, le Tribunal administratif de Nantes a annulé l'arrêté du maire.

Toutefois, la Cour administrative d'appel de Nantes a estimé que le terrain sur lequel la société a été autorisée à créer un lotissement ne constitue pas un espace proche du rivage au sens du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme (distance de 600 m ; absence de co-visibilité ; espace urbanisé séparant le rivage de la mer du terrain).

Ainsi, même lorsque les critères posés par l'arrêt Barrière ne sont pas remplis, le représentant de l'Etat considère ces terrains comme espaces proches du rivage.

Cette dérive n'est pas sans conséquence. L'accord du préfet est souvent un préalable à des opérations de grande envergure, telles que la création de zones d'aménagement concerté.

En outre, les directions départementales de l'équipement rencontrent parfois des difficultés dans la compréhension de la loi qui les amènent à solliciter l'accord du préfet dans des cas non prévus. Un exemple emblématique peut être donné par un courrier que le ministère de l'équipement a reçu récemment. Une DDE interrogeait le ministère sur le point de savoir si, en application du 3^o alinéa de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme, il fallait recueillir l'accord du préfet sur les dispositions d'urbanisme proposées dans le projet de PLU pour les espaces proches du rivage. Elle affirmait que certaines DDE suivaient la procédure consistant à obtenir l'accord du préfet après consultation de la commission départementale des sites et des paysages afin de « sécuriser la procédure PLU ».

Ainsi, du fait d'une hésitation relative à l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme, un accord du préfet absolument pas exigé par le texte a été sollicité par de nombreuses DDE. Cela expose l'Etat à des risques indemnitaires considérables.

Enfin, il arrive que le préfet donne son accord malgré l'existence des documents d'urbanisme visés à l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme. Dans le cadre de la ZAC de Port-Argelès, c'est précisément ce qui s'est produit (cf. ci-dessous).

II- Les conséquences d'une intervention excessive de l'Etat

La conception extensive des espaces proches du rivage et les accords non exigés par les textes impliquent une intervention excessive de l'Etat.

Par conséquent, le risque contentieux est multiplié inutilement.

A- Un contentieux abondant

Quelques exemples récents (année 2006) des contentieux relatifs aux conséquences de l'illégalité de l'accord pour une extension de l'urbanisation (L. 146-4-II) :

ZAC du Bas Lauvert à Antibes, ZAC/2001/3293

- Excès de pouvoir : illégalité de la ZAC.

Par un arrêté du 23 mars 1990, le préfet a approuvé le plan d'aménagement de zone modifié de la ZAC du Bas Lauvert.

Cet arrêté est attaqué pour excès de pouvoir. Par une décision du 25 mai 1998, le Conseil d'Etat annule cet arrêté pour méconnaissance des dispositions du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme.

En effet, le PAZ prévoyait la construction de 170 000 m² de SHON. Une telle opération ne saurait être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation et ne satisfait donc pas aux exigences posées par le II de l'article 146-4 en ce qui concerne toute urbanisation portant sur un espace proche du rivage.

- Recours en responsabilité.

Recours en responsabilité contre l'Etat et la commune d'Antibes pour avoir autorisé illégalement la création et la réalisation d'une ZAC dans un espace proche du rivage.

L'audience est prévue le 5 octobre 2006 au TA de Nice. Le risque est évalué par la DDE à 6.610.000 euros.

ZAC de la Tessonnière au Rayol-Canadel (ZAC2004/5755).

CAA de Lyon du 6 juin 2000 :

- Responsabilité : Par décision du 10 juin 1988, le préfet du Var a donné son accord à l'opération de ZAC envisagée par la commune de Rayol-Canadel, en application des dispositions de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme. Le préfet du Var ne pouvait légalement délivrer cette autorisation, sans vérifier que le projet ne portait pas atteinte à un site naturel remarquable au sens de l'article L. 146-6 du même code. Ainsi, en délivrant dans ces conditions cet accord, le préfet a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

L'accord préfectoral visé à l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme est illégal. Cependant, le risque indemnitaire n'est pas trop élevé car le total des recettes des aménageurs excède le total de leurs préjudices.

ZAC de Port Fréjus, ZAC 2003/5222.

- Excès de pouvoir.

Par un arrêté du 7 décembre 1989, le préfet du Var a déclaré d'utilité publique l'opération de construction dite de Port Fréjus. Ce projet consistait en la réalisation, au bord de la Méditerranée, d'un programme de près de 175 000 m² de SHON, correspondant à un COS moyen de 0,6 dont 90% à usage d'habitation, dans le cadre d'une ZAC.

Cet arrêté a été annulé par le Conseil d'Etat le 27 février 1995 en raison de son illégalité interne tenant à la méconnaissance de la loi littoral.

- Responsabilité.

Du fait de l'illégalité de l'arrêté : le programme pour la réalisation duquel a été pris l'arrêté ne constitue pas une extension limitée de l'urbanisation. Dès lors, l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de ce programme ne pouvait légalement être déclarée d'utilité publique.

Du fait de la carence de l'Etat dans l'exercice du contrôle de légalité :

Le projet de Port Fréjus ne constituait pas une extension limitée de l'urbanisation. Ainsi, la délibération du conseil municipal de Fréjus du 23 février 1987 approuvant le plan d'aménagement de la ZAC est illégale. La préfecture du Var a été associée à la commune dans le processus d'élaboration du projet. Par conséquent, l'inaction du préfet du Var lors de l'adoption du PAZ en 1987, puis lors de la délivrance de permis de construire dans ce cadre juridique, est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Condamnation : 4.300.965,79 euros à verser à la commune de Fréjus par une décision de la CAA de Marseille du 29 mai 2006.

SA Peninsula Golf Promotion à Gassin ZAC 2004/5687.

- Excès de pouvoir : Par une décision du 12 février 1993, le Conseil d'Etat a déclaré illégal l'accord du préfet du 15 octobre 1987 concernant la création de la ZAC.

L'opération de construction comportait deux hôtels de 140 chambres au total, deux résidences de tourisme offrant 80 logement en tout, et des bâtiments d'habitation collective et individuelle de 300 logements. La SHON de l'ensemble des constructions prévues s'élève à 44 870 m² sur un terrain boisé de 25 hectares.

Qu'en conséquence, une telle opération ne constitue pas une extension limitée de l'urbanisation, seule autorisée par les dispositions précitées de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme. C'est en méconnaissance de ces dispositions que le préfet a donné son accord à la création de la ZAC. Illégalité de l'accord pour l'extension d'urbanisation (L. 146-4-II)

- Responsabilité : Audience repoussée en 2007. Toutefois, le TA a rejeté l'action en responsabilité car une nouvelle ZAC a été autorisée donc les dépenses engagées pour la 1^{ère} ZAC ne l'ont pas été en pure perte. La société demande une expertise.

ZAC des Fontaines de Grimaud :

- Excès de pouvoir : La CAA de Lyon a annulé par une décision du 31 décembre 1996, la délibération du conseil municipal de Grimaud du 21 novembre 1991 portant approbation du programme des équipements publics et des modalités prévisionnelles de financement de la ZAC. Les requérants excipaient de l'illégalité de la délibération du 12 décembre 1990 portant création de la ZAC.

La commune avait soulevé la faute de l'Etat dans le contrôle de légalité et pour l'accord L. 146-4-II. Audience repoussée en 2007.

ZAC du golf de Frégate à Bandol, ZAC 2000/2481.

CAA de Marseille du 31 mars 2005 :

- Excès de pouvoir : par arrêté du 5 mars 1990, le préfet du Var a autorisé la création de la ZAC du golf de Frégate. Or, le préfet ne pouvait légalement délivrer cette autorisation sans vérifier que le projet ne portait pas atteinte à un site naturel proche du rivage et qui devait être protégé au regard des dispositions des articles L.146-4 II et L 146-6 du code de l'urbanisme.

- Responsabilité : Ainsi, en autorisant la création de la ZAC, le préfet du Var a commis une faute qui est de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

ZAC de Port-Argelès

- Responsabilité : Par arrêté en date du 6 février 1986, le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports a créé la ZAC de Port-Argelès sur une largeur du littoral d'environ 800 mètres. Elle devait permettre la création de 3800 logements et 15000 m² de surface commerciale.

Une telle opération ne peut, eu égard à son implantation et à sa densité et compte tenu des caractéristiques de la commune d'Argelès-sur-Mer, être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation.

L'arrêté en date du 6 février 1986 est donc illégal.

Le préfet a donné son accord au PAZ par décision du 25 août 1986, dans le cadre des dispositions de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme. Cet accord ne prenait pas en compte les exigences de la règle de l'extension limitée et était donc illégal. Cette faute est de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

La Cour administrative d'appel de Marseille a condamné l'Etat dans une décision du 18 mai 2006 à verser 667.448 euros.

Il faut noter que le préfet a donné son accord en dépit de l'existence de documents régionaux d'aménagement visés à l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme. La décision préfectorale revêtait donc un caractère superfétatoire comme le souligne le jugement du TA de Montpellier du 31 décembre 1998.

ZAC de Tougues à Chens-sur-Léman

Le préfet de la Haute-Savoie a, en application des dispositions du II de l'article 146-4 du code de l'urbanisme, donné son accord le 25 mars 1988, à la création d'une ZAC en bordure du lac Léman. Par deux délibérations en date du 13 janvier 1992, le conseil municipal a autorisé la signature d'une convention en vue de la réalisation de la ZAC de Tougues et a prévu la création sur un secteur contigu d'une seconde ZAC dite ZAC du port.

Par une décision du 26 mars 1999, le Conseil d'Etat a confirmé l'annulation des deux délibérations au motif que l'opération envisagée, dès lors qu'elle ne constituait pas une extension limitée de l'urbanisation, ne pouvait être réalisée sur un espace proche du rivage du lac Léman.

L'illégalité de cet accord entraîne des condamnations indemnitaires non négligeables. Le montant des condamnations de l'Etat depuis dix ans est d'environ 5.331.365 euros.

Il faut noter que la procédure est longue entre l'annulation pour excès de pouvoir et le recours en responsabilité.

Le montant des condamnations prononcées par les juridictions administratives contre l'Etat est donc peu révélateur, car la plupart devrait intervenir d'ici la fin de l'année ou en 2007 pour des accords donnés à la fin des années 80 et début 90's.

Il est donc difficile d'estimer précisément les indemnités découlant de l'accord du préfet. Toutefois, il est possible de dire avec certitude qu'elles s'élèvent à plusieurs millions d'euros.

Ces condamnations sont fréquemment divisées entre la commune et l'Etat.

B- Le partage de responsabilité du fait de l'autonomie des décisions

Dans certains cas, l'accord du représentant de l'Etat est obligatoire pour que la commune puisse autoriser une construction dans un espace proche du rivage. Deux décisions distinctes sont donc

nécessaires : l'accord du préfet et l'autorisation du maire.

Depuis un arrêt du Conseil d'Etat (CE, Ass, 26 octobre 2001, M. et Mme Eisenchteter), il est clairement établi que l'accord du préfet a la nature d'un avis conforme et le refus d'un tel accord, qui s'impose à l'autorité compétente pour statuer sur la demande d'autorisation, ne constitue pas une décision susceptible de recours.

Toutefois, la légalité d'un tel refus peut être contesté à l'appui d'un recours dirigé contre la décision prise par l'autorité compétente pour statuer sur la demande et ce, quel que soit le sens de la décision prise.

Ainsi, l'autorité compétente peut également ne pas tenir compte d'un refus d'accord du préfet si elle estime ce refus illégal et il appartiendra alors, le cas échéant, au juge de se prononcer sur la légalité du refus d'accord et d'en tirer les conséquences.

Dès lors, il apparaît que le maire n'est pas totalement lié par un refus d'accord du préfet, puisqu'il peut passer outre, sous le contrôle du juge, s'il le considère comme illégal.

Parallèlement, le maire n'est pas complètement lié par l'accord donné par le préfet. En effet, dans une telle hypothèse, la commune a, certes, la possibilité de poursuivre l'opération mais également la faculté de décider de renoncer à son projet d'urbanisation.

Ainsi, le préfet et le maire sont respectivement responsables des conséquences d'un accord illégal et d'une autorisation illégale. C'est la raison pour laquelle, les indemnités devant être versées à la suite de l'annulation d'une zone d'aménagement concerté sont réparties entre l'Etat et la commune.

Par exemple, s'agissant de la ZAC du golf de Frégate à Bandol, la Cour administrative d'appel a mis un tiers du montant à la charge de l'Etat, un tiers pour la commune, et un tiers pour l'aménageur.

Ainsi, plusieurs problèmes peuvent être identifiés :

- Une dilution des responsabilités s'opère du fait de cet accord.
- L'Etat se retrouve impliqué dans de nombreux contentieux notamment indemnitaires aux côtés des communes. Or, fréquemment, la nécessité d'obtenir l'accord du préfet est liée à un surdimensionnement des espaces proches du rivages. Par conséquent, l'Etat se trouve engagé dans des litiges auxquels il ne devrait pas être partie.
- Comme l'accord du préfet est un acte préparatoire et donc insusceptible de recours, le risque d'une annulation par la voie de l'exception d'illégalité est très présent. Les opérations de grande envergure sont souvent suffisamment avancées pour que l'annulation prononcée pour violation de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme soit très coûteuse pour l'Etat.

Pièce jointe 2

Réflexions sur l'évaluation de la qualité juridique de la production du ministère

par François Duval conseiller du directeur général des routes pour les affaires juridiques

I - Des critères de qualité spécifiques pour les activités opérationnelles.

Pour juger de la qualité juridique d'une activité comportant la réalisation d'une infrastructure nouvelle, le critère des contentieux et de leur succès, s'il ne doit pas être négligé, n'est pas pour autant le seul à prendre en considération.

D'autres analyses plus subtiles paraissent s'imposer au delà de ce critère pour évaluer la qualité juridique de la production de notre ministère.

Par exemple, il est loin d'être évident que la réglementation du droit des sols soit d'autant meilleure qu'il y aurait moins de contentieux en valeur absolue ou d'annulations prononcées.

Cela vaut aussi pour l'activité juridique du ministère en dehors de la fonction réglementation.

Le ministère est en effet un acteur économique à part entière, soit comme acteur direct, soit au titre de la tutelle d'organismes publics divers, qu'il réalise des infrastructures, qu'il en exploite ou qu'il régule une activité économique globale comme le transport aérien.

À l'occasion de ces activités, les directions techniques du ministère sont amenées à avoir une production juridique non réglementaire : passation de marchés, rédactions de contrats, actes déclaratifs d'utilité publique, décisions de gestion domaniale, notamment. Le ministère est alors utilisateur du droit plus que autorité auteur de la réglementation, et applique des règles qui émanent le plus souvent d'autres départements ministériels. Il peut alors en constater les défauts et tenter de promouvoir les modifications qui lui paraîtraient utiles.

Les activités juridiques du ministère sont alors celles de tout acteur :

- - détecter l'existence d'une règle de droit applicable,
- - analyser les modalités de son application,
- - organiser le processus en cours pour s'assurer du respect de la règle,
- - défendre les contentieux fondés sur la méconnaissance de la règle.

A cet égard, il n'est pas toujours évident d'identifier toutes les règles qui s'appliquent à nos activités. Notre ministère n'est en effet pas encore parfaitement organisé pour assurer une veille juridique, à la fois globale, tout en étant simultanément adaptée à chaque secteur d'activité, pour permettre à tout acteur de terrain (du niveau déconcentré) d'avoir les outils nécessaires pour analyser telle ou telle action dans toutes ses composantes (y compris fiscales, droit des sociétés, etc.).

L'inconvénient d'une documentation juridique générale (tout autant que d'un service généraliste) est qu'il est très difficile à un non juriste de trier dans la masse d'informations et de dégager des

compétences intégrant la problématique de chaque métier.

De ce point de vue, les documentations "sectorielles" spécifiquement orientées vers les métiers sont sans doute plus aisément utilisables qu'une bibliothèque juridique ou administrative généraliste, bien entendu indispensable par ailleurs mais qui ne remplace pas, par exemple, la réglementation technique diffusée par le SETRA ou la base de connaissance routière diffusée par la DGR).

Au delà de la formation, le maintien et le développement de l'information pertinente adaptée à chaque utilisateur est un élément clé de l'amélioration de la qualité de la production juridique. Il convient ici de poursuivre les progrès considérables qui ont été faits en matière de documentation, notamment en ligne.

II - Le cas des procédures complexes

Les procédures complexes sont souvent à l'origine de difficultés particulières. Il est difficile ici de lister des outils permettant d'améliorer la production juridique du ministère, dans la mesure où il s'agit bien, dans des situations très diverses, de pallier les insuffisances des incohérences d'une réglementation qui lui échappe.

Quelques pistes de réflexion peuvent apparaître grâce à l'examen de quelques exemples. La direction générale des routes a pour mission de concevoir, réaliser et exploiter de grands ouvrages linéaires, soit directement (par les soins de ses services extérieurs), soit dans le cadre d'une délégation de service public (PPP ou concession).

A cette fin, l'administration doit (entre autres) appliquer la réglementation de l'expropriation, de l'environnement, des marchés publics, du code de la voirie routière.

Or, ces textes, conçus pour régler des situations finalement assez simples ne sont pas toujours (peut-on dire pas souvent ?) adaptés à la complexité de la vie réelle.

La réglementation de la commande publique

La littérature sur ce sujet comme l'examen des recueils de jurisprudence font ressortir la complexité de cette réglementation.

Malgré les progrès accomplis dans la simplicité rédactionnelle du code, les nouvelles rédactions laissent subsister de très nombreuses règles pas toujours claires ni correctement articulées avec les prescriptions européennes... qui peuvent être clarifiées dans un sens ou dans l'autre par la jurisprudence.

Tout d'abord, opérations complexes ou non, notre ministère n'a pas eu toujours le réflexe d'informer instantanément les services compétents pour passer les marchés ; par exemple, lorsqu'un jugement, même frappé d'appel, intervient en proposant une interprétation (généralement dans un sens plus contraignant par rapport aux pratiques) il conviendrait de réagir dans les heures qui suivent pour recommander aux services d'intégrer la nouvelle contrainte (sans attendre confirmation en appel), ce dans un souci de minimiser les risques d'annulation.

L'incertitude ou même la croyance que la jurisprudence nouvelle n'a aucun fondement ne doit pas

empêcher qu'elle doive être considérée comme constitutive, fut-ce à titre temporaire, d'un nouveau droit positif dont les services doivent immédiatement tenir compte dans l'objectif de minimiser les risques d'annulation.

On donnera quelques exemples de problèmes particuliers d'application du droit de la commande publique en matière de réalisation d'infrastructures du réseau routier national.

Les paradoxes du choix des concessionnaires

Les règles de transparence et de concurrence peuvent avoir des effets paradoxaux : ainsi, les critères de choix du concessionnaire sont en pratique la "qualité" des prévisions économiques de l'exploitation et la limitation du coût du projet, dont la qualité technique est également contrôlée. Le concédant exerce sa fonction de choix sous le contrôle du juge, sans avoir la possibilité de modifier le contenu du contrat mis en compétition pour tenir compte de l'architecture économique, technique et financière des propositions et s'y adapter.

Or, dans le cadre des procédures de passation (en pratique un véritable appel d'offres), le projet de contrat initial mis à la disposition des candidats peut produire des effets pervers si ces derniers adaptent astucieusement leur proposition.

Par exemple, malgré les précautions initiales, il est très difficile de se protéger contre un montage "fabriqué" par le candidat en fonction du projet de contrat sur lequel il doit fournir une offre. Une telle démarche peut consister à faire des propositions artificielles dans le but d'obtenir le contrat à n'importe quel prix, afin de réaliser les travaux et d'engranger les bénéfices correspondants puis, en cas de difficultés d'exploitation et notamment de réalisation du risque trafic, de transférer ce risque au concédant en utilisant complètement les possibilités d'indemnisation ouvertes au concessionnaire par le jeu de la théorie de l'imprévision.

Si l'on protège dans le projet initial du contrat (par exemple en exigeant des garanties très élevées de capacité ou de crédibilité), d'autres candidats ne pourront pas présenter des offres valables, ce qui peut aboutir à une absence de concurrence réelle, à moins que le contrat soit alors considéré comme n'étant plus "aux risques du concessionnaire" ce qui conduit à une requalification en marchés de travaux (confère le stade de France)⁶⁰.

De ce point de vue, on doit s'interroger sur la pertinence des procédures qui aboutissent à ce que, en pratique, en France, seuls les grands groupes de BTP sont candidats aux concessions autoroutières ou ferroviaire.

Il est tout aussi vrai que, dans d'autres circonstances, des contrats directement négociés n'ont pas été, en ce qui concerne leur contenu, tout à fait satisfaisants.

Il n'existe donc pas de solution miracle mais on ne peut nier que la formalisation trop rigide des procédures de mise en concurrence peut avoir un effet pervers sur la qualité juridique des contrats, laquelle pourrait être parfois meilleure dans un système de négociation.

⁶⁰ On peut sur ce point relever le paradoxe suivant lequel un marché de travaux serait, par ailleurs, illégal puisque la négociation n'a pas porté sur le prix, lequel résulte du trafic et est inconnu, même s'il est dans la mesure du possible prévu.

À cet égard, au moins dans le monde réel et non dans celui abstrait de la réglementation, il est parfaitement utopique de prétendre qu'il est possible sur des conventions de délégation aussi complexes et après un appel de candidature et un appel d'offres, et si l'on respecte les principes de la loi "SAPIN" et du droit européen, de réellement négocier sur le fond du contrat.

Par exemple, il est, compte tenu du risque contentieux, à peu près impossible de remettre en cause, en cours de procédure, les prévisions qui avaient été initialement communiquées aux candidats. A cet égard, les quelques jurisprudences qui ont admis une modification significative des conditions d'exécution de délégations de service public sont trop rares pour rassurer le concédant (affaire ORT).

Historiquement, le jeu pervers de la concurrence a abouti, à la demande de la Cour des Comptes, à inciter les candidats à rehausser artificiellement leurs prévisions de trafic, l'administration étant critiquée pour en accepter le pessimisme, lequel était supposé avoir pour objectif de permettre des recettes anormales.

Outre que, si les recettes sont supérieures aux prévisions, le public bénéficie, normalement, d'une baisse des tarifs, et que la crainte de la Cour des Comptes de voir se dégager des super bénéfices étaient exagérée, la surestimation du trafic sous la pression de l'administration lors de la négociation du contrat a conduit à la déconfiture de la société et à la reprise de la totalité du passif par le concédant (pour échapper aux conséquences bien pires d'une -résiliation/déchéance du contrat au titre de l'imprévision)⁶¹, les actionnaires de la société pour leur part ont engrangé les bénéfices de la construction, dont le montant a, au moins dans un cas, été supérieur au capital social souscrit par les sociétés actionnaires (ex AREA ou encore APEL).

La qualité du processus juridique supposerait normalement qu'il soit possible au concédant d'appliquer simplement la règle de droit, laquelle prévoit, dans un premier temps, un choix, dans un second temps une négociation. Or, il est irréaliste de prétendre que l'on juge le concessionnaire sur son prix, ce dernier étant purement prévisionnel et aucune sanction ne pouvant sérieusement être imposée en cas de dépassement (il y a toujours de bonnes raisons), ce d'autant plus que le projet en est au stade de la déclaration d'utilité publique et non complètement calé.

De même le concessionnaire ne peut pas être choisi au regard des bénéfices qu'il escompte puisque, si ses profits ne se réalisent pas, l'administration le couvrira au titre de la théorie de l'imprévision (la suppression de l'adossement aggrave le risque de mise en cause de la garantie de l'Etat).

Dans le but d'échapper à ce risque, l'administration ne peut plus, compte tenu du risque de contentieux sur la passation, faire un choix "intuitu personae" sur une proposition apparemment moins "favorable", mais beaucoup plus fiable. Il lui serait trop difficile, en cas de contentieux, de justifier son choix.

Par ailleurs, l'idée suivant laquelle il est possible, après le choix, de négocier avec le candidat est irréaliste.

⁶¹ Les emprunts engagés pour réaliser l'autoroute étaient garantis par l'Etat qui avait en plus exigé que la levée des fonds soit effectuée majoritairement sur les marchés étrangers. Or, la société mise en liquidation, sa totalité des créances devenait exigible et, comme l'Etat est tenu d'honorer les dettes souscrites directement pour réaliser l'ouvrage, il y avait un risque non négligeable d'être contraint d'effectuer des versements très importants.

La règle de droit est formellement appliquée, mais elle n'est en fait pas utilisable pour fonder réellement le processus de décision.

Il y a ici une difficulté incontestable qui apparaît dans les concessions emportant construction et exploitation de grands ouvrages, au-delà du moins d'un certain seuil de complexité et d'autonomie laissée au concessionnaire⁶²

L'inadaptation de certains concepts aux opérations complexes

La loi sur la maîtrise d'ouvrage publique indique que le maître de l'ouvrage doit "arrêter son programme" avant de passer les marchés de maîtrise d'oeuvre et de travaux.

Dans certaines opérations complexes, la notion de maître d'ouvrage est indéterminée (par exemple une route répondant à une demande de deux départements) comme dans le cas fréquent où le propriétaire des emprises n'est pas la personne publique pour le compte de laquelle l'opération est réalisée : cas de la déviation d'une route nationale rendue nécessaire par une opération d'aménagement urbain, par exemple (il y en a des quantités d'exemple en particulier en Ile de France, mais aussi à Marseille – L2...).

En l'état actuel, des divergences d'analyse apparaissent fréquemment sur la qualification des acteurs et sont de nature à priver certaines de ces opérations de toute sécurité juridique.

La passation des marchés de maîtrise d'oeuvre

Il semble que la France est le seul pays qui organise spécifiquement et de manière obligatoire une procédure de passation des marchés de maîtrise d'oeuvre assortie d'une réglementation sur leur contenu. Or les règles applicables, conçues pour le bâtiment, ne le sont en aucune façon pour la réalisation d'un grand projet complexe d'infrastructure linéaire dont le programme au sens de la loi MOP ne se fige définitivement qu'au moment de la construction⁶³.

En particulier, les infrastructures routières sont caractérisées par leur interférence très forte avec leur environnement et il n'existe pas de projet dont un programme détaillé puisse être écrit avant de commencer à être transcrit par un maître d'oeuvre en éléments techniques, architecturaux et économiques.

Cela amène à découper les missions de maîtrise d'oeuvre, aucun opérateur privé ne pouvant s'engager sur des contrats dont on ne sait pas s'ils aboutiront à passer en viaduc ou en tunnel sans parler du tracé lui-même qui peut être en permanence remis en cause.

⁶² Par exemple, les propositions différentes de financement d'un projet devraient permettre à l'administration d'adapter le contenu du contrat pour tenir compte du risque éventuellement transféré sur l'administration. Un financement CORPORATE peut apparaître extrêmement solide, mais, s'il est associé à une offre optimiste en ce qui concerne le niveau des recettes escomptées ainsi qu'à une évaluation du coût de la construction élevée, il n'est pas interdit de penser que le candidat envisage éventuellement avec tranquillité l'hypothèse suivant laquelle les recettes ne répondant pas aux espérances, la théorie de l'imprévision associée éventuellement à une déchéance, même si elle lui fait perdre le capital, il sera quand même gagnant car la perte sera plus que largement couverte par les bénéfices engrangés par les entreprises constructrices ou les banques associées ayant traité les fonds.

⁶³ Cette situation est peut être irrégulière, mais elle ne paraît pas évitable. Curieusement, la réalité ne se plie pas (pas complètement du moins) à la règle de droit.

Accessoirement, l'administration ne sait toujours pas comment elle pourrait choisir "sur concours" un maître d'oeuvre pour réaliser 50 km de route... dont les conditions de réalisation ont des impacts tellement politiques qu'ils relèvent "du maître de l'ouvrage"⁶⁴.

La passation de tels contrats procède à l'évidence de procédures inadaptées, incluant nécessairement des avenants interdits, interdiction que l'on contourne par la pratique de tranches conditionnelles non clairement définies, etc...

La qualification de maîtrise d'oeuvre ou de sous-traitance

En pratique, les directions départementales de l'équipement jouent un rôle de maître d'oeuvre d'ensemble qui consiste essentiellement à fournir une traduction technique à un programme et à assurer le contrôle de sa réalisation. Ceci étant, un grand nombre de tâches élémentaires sont effectuées à l'extérieur par l'ingénierie privée. Le MOA définit les diverses études à réaliser en fonction du cas particulier que présente chacun des projets ; il doit en particulier définir le niveau de qualification requis sur les différents sujets et savoir par exemple quand un bureau d'études courant suffit et quand il faut recourir à des experts.

Il lui appartient ensuite d'assurer la cohérence de ces études et d'arbitrer entre des options antagonistes. Ceci nécessite un véritable professionnalisme qui n'est pas celui des bureaux antagonistes. Ceci nécessite un véritable professionnalisme qui n'est pas celui des bureaux spécialisés dans les diverses disciplines techniques (calculs de structures, géotechniques, chaussées, tracé, acoustique, études faunistiques et floristiques, études paysagères, ...).

Or, si on doit reconnaître que cette problématique est partiellement prise en considération, au prix, d'ailleurs d'une incohérence entre la loi MOP et son décret d'application du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'oeuvre.

En effet, la finalité de la maîtrise d'oeuvre est d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme du maître d'ouvrage. La finalité de cette démarche est notamment que le maître d'oeuvre doit s'engager vis à vis du maître d'ouvrage sur le coût de la réalisation. Or, pour les infrastructures, la loi MOP permet aux maîtres d'ouvrage de ne confier au maître d'oeuvre que quelques éléments de mission. Dans un tel cas, la réunion de ces éléments ne permet pas toujours de responsabiliser le maître d'oeuvre sur un coût, comme cela est prévu à l'article 30 du décret.

Cette ambiguïté se retrouve dans l'article 74 du code des marchés publics.

Certaines autorités mettant en avant l'esprit de la loi dénie à l'administration la possibilité de profiter de cette souplesse.

Il est demandé aux maîtres de l'ouvrage infrastructures de se caler sur les procédures de réalisation d'un bâtiment, pour lequel le rôle du maître d'oeuvre est de répondre à un programme clair, ce qui permet de lui imposer le respect d'un coût prévisionnel.

Si ce concept est éventuellement transposable aux opérations de réalisation, par exemple, d'un ouvrage d'art, il ne l'est pas lorsqu'il s'agit de concevoir une opération routière en milieu urbain

⁶⁴ Lequel doit gérer, à son corps défendant, toutes les évolutions socio-politiques qui entourent des projets dont la durée de vie est parfois de l'ordre de 30 années (ex. : LINO). Comment concevoir un marché de maîtrise d'oeuvre sur une telle opération ?

dense. Dans de tels cas le programme initial se résume à aller d'un point à un autre en s'adaptant au mieux à l'ensemble des contraintes sociologiques et environnementales dans des conditions acceptables par les populations concernées.

Les décisions relatives à la prise en compte des exigences du milieu extérieur ne sont pas maîtrisées par les services du maître d'ouvrage. Des décisions successives aboutissant à des modifications de l'ouvrage répondent à des demandes qui apparaissent au fur et à mesure que le projet est élaboré et réalisé. Jusqu'au dernier moment et bien après la déclaration d'utilité publique des adaptations sont en effet nécessaires, imposées au maître de l'ouvrage, sans qu'il soit toujours possible d'en prévoir, sinon la demande, du moins la décision d'y donner satisfaction.

Ainsi, les choix de réaliser un franchissement de fleuve par un tunnel ou un viaduc, celui de la longueur des tranchées couvertes, de la profondeur des enfouissements, échappent le plus souvent au maître d'oeuvre et sont le résultat de négociations qui se poursuivent, y compris au moment de la réalisation des travaux, entre le maître d'ouvrage qui tente d'en limiter les conséquences financières et les demandeurs qui se font de plus en plus pressants.

Au regard de cette problématique, la question du choix de la passation de marchés de prestations intellectuelles sans obligation particulière propre à la maîtrise d'oeuvre, de nature à faciliter la passation des contrats ne serait-elle pas mieux adaptée ? Elle présente à tout le moins l'avantage de choisir des spécialistes pour faire des études précises alors que le titulaire d'un marché de maîtrise d'oeuvre s'adresse à l'entreprise sous-traitante sur le choix de laquelle le maître de l'ouvrage est bien désarmé.

Cette pratique de choix direct des prestataires par l'administration, en dehors d'une prestation de maîtrise d'oeuvre, est cependant considérée, au moins par certains, comme illégale.

Ici, la recherche de la qualité juridique aboutit à empêcher la personne publique d'effectuer le meilleur choix de son cocontractant.

On note que le souci de précision des rédacteurs du code ne facilite pas la tâche. Les marchés de maîtrise d'oeuvre ont une définition qui est donnée par le code des marchés publics et qui a évolué dans le temps. On est ainsi passé de marchés qui ont pour objet "d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme défini par le maître d'ouvrage" à des marchés qui ont pour objet "l'exécution d'un ou plusieurs éléments de mission définis par l'article 7 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985". Dans le passé, un marché ne semblait pouvoir être qualifié de maîtrise d'oeuvre que pour une mission très globale de maîtrise d'oeuvre alors que la nouvelle rédaction se contente d'une référence à des missions et même à des éléments de mission de maîtrise d'oeuvre.

La procédure d'expropriation de consultation et d'obtention des autorisations administratives préalables à un projet complexe.

La nécessité de procéder à la détermination de ce que l'on appelle le programme (au sens du code de l'environnement ou de la LOTI - et non au sens de la MOP -) conduit à des interrogations et à des interprétations divergentes susceptibles d'entraîner des annulations contentieuses.

En infrastructure linéaire, qui plus en en réseau, tout est en tout et réciproquement. Tel petit barreau routier en Île de France fait partie intégrante d'un programme beaucoup plus global qui a consisté

depuis la guerre à réaliser un grand nombre de routes nouvelles. Le programme se poursuivra dans le futur comme cela est d'ailleurs prévu au SDIF.

Faut-il, à l'occasion de chaque projet, effectuer une évaluation de l'ensemble du programme ?
Où faut-il délimiter le programme ?

Le coût financier d'études englobant un périmètre trop élevé peut, il faut le rappeler, être très considérable.

Le juge administratif peut avoir des interprétations divergentes :

ainsi de l'annulation de la déviation d'AGEN par le tribunal administratif de réformer en appel (appel pour le principe dans la mesure où une nouvelle enquête avait été lancée entre temps, les délais avant l'obtention d'une décision de justice définitive pouvant être incompatibles avec le calendrier des opérations).

Toujours dans le cadre d'opérations complexes en l'absence de la possibilité de procéder à une enquête publique ayant plusieurs objets, la même opération peut nécessiter plusieurs enquêtes simultanées, ce qui est difficilement compréhensible pour le public ; exemple BIP pour la réalisation d'un échangeur (une autoroute plus une section de route nationale et une section de route départementale).

On peut s'interroger sur la compétence pour déclarer l'utilité publique d'une telle opération (si elle inclut une section d'autoroute neuve, ce qui n'était heureusement pas le cas).

De même, qui pouvait être considéré comme maître de l'ouvrage des travaux, antérieurement du moins à la nouvelle rédaction de l'article 2 de la loi MOP qui prévoit une possibilité de transfert conventionnel de la maîtrise d'ouvrage pour de telles opérations ?

De même, qui, juridiquement, assure la maîtrise de l'ouvrage des travaux obligatoires d'isolation de façade des immeubles riverains d'une route nouvelle : est-ce le maître de l'ouvrage routier, ou le particulier ?

Quelle est la procédure pour passer les marchés correspondants ?

L'application de réglementations autonomes.

Lorsque les réglementations autonomes prévoient chacune, une procédure très semblable à celles applicables en matière d'expropriation, procédures.

Pièce jointe 3

Les opérations complexes dans le domaine maritime

par Jean-Claude PARAVY, sous-directeur du contrôle de gestion, du pilotage de la performance et du budget à la DGMT

Le groupe de travail est consacré au "risque juridique dans les opérations complexes d'élaboration et de mise en oeuvre des plans, projets et programme de grande envergure" et a sollicité des contributions à partir des divers domaines couverts par le ministre - urbain, transport...).

Pour le volet maritime, les grandes opérations correspondant à une telle définition correspondent de fait à la mise en oeuvre des grandes infrastructures portuaires.

1 - En premier d'abord, ce type d'opération n'apparaît pas particulièrement complexe par rapport à d'autres secteurs. En effet, la procédure prévue dans le code des ports maritimes est relativement bien maîtrisée : une étape de prise en considération et une étape d'autorisation de travaux par l'autorité compétente, et entre les deux une instruction comprenant essentiellement des consultations (certaines de commissions spécifiques au portuaire) et généralement une étude d'impact et une enquête publique type Bouchardeau.

Cette (relative) simplicité est notamment liée à une particularité de ces opérations (par rapport aux autres secteurs comme les routes) : elles se déroulent sous maîtrise foncière, car sur le domaine public maritime. Il n'y a donc généralement pas de procédure de DUP et la jurisprudence estime même illégale une DUP dans ces conditions (les services ont été parfois tentés de faire déclarer d'utilité publique un projet pour justifier les évictions des occupants du domaine public, mais le CE a sanctionné une telle procédure).

Juridiquement, la position de l'administration était souvent forte, car les opérations courraient un risque juridique limité : pour la jurisprudence administrative, réaliser un aménagement portuaire sur du domaine public maritime correspondant manifestement à la vocation des lieux et n'était guère contestable.

2 - En fait, cette situation relativement favorable est celle qui prévalait il y a 10 ou 15 ans. Depuis, la complexification du droit, la superposition des réglementations tant françaises qu'européennes et la nécessité croissante de la prise en compte des opinions des élus et citoyens ont rendu plus complexe, et donc plus fragile juridiquement, la conduite de tels projets.

21- D'abord une complexité inhérente au montage-même des projets : le maître d'ouvrage, notamment quand c'est l'Etat, n'a plus les moyens de mener d'importantes opérations sans solliciter des concours variés, locaux ou européens, chacun ayant ses opérations sans solliciter des concours variés, locaux ou européens, chacun ayant ses règles et contraintes d'intervention. Cette complexité des montages notamment financiers allonge bien entendu les délais et les risques de ne pas réaliser les travaux conformément aux engagements initiaux. Avec un recours accru aux contrats de partenariat ou PPP, y compris pour des dossiers où cet outil est d'application difficile, s'est créé un champ nouveau de risque juridique pesant sur le long terme, puisque les PPP correspondent à une

facilité à court terme reportant les charges dans le temps.

22- La domanialité publique elle-même, protectrice des droits de la puissance publique, peut s'avérer un frein lorsque des convergences entre intérêt général et intérêt commercial privé sont recherchées, comme sur les domaines portuaires ou aéroportuaires : une certaine réponse a été apportée avec la loi de juillet 1994 sur les droits réels, mais au prix d'une complexification du régime des occupants et de l'augmentation du risque potentiel, puisque pour retrouver la maîtrise du domaine, il faudra indemniser, c'est à dire "racheter" ce droit.

23- Mais c'est surtout la stratification législative et réglementaire intervenue depuis une quinzaine d'années qui a complexifié les procédures et donc multiplié les risques de "niches contentieuses". Certes, chacune de ces mesures a sa propre légitimité et il est tout à fait dans le sens normal d'évolution d'une société démocratique qu'aucun acteur, fut-il public, puisse développer ses projets sans se justifier à chaque étape soit vis à vis du public, soit vis à vis des autorités publiques chargées de s'assurer de la sécurité des opérations (le secteur portuaire avait quelque habitude de vivre dans un certain isolationnisme sur son domaine public...). Mais la complexité des procédures s'est objectivement accrue, comme l'illustre la liste "à la Prévert" ci-après :

- la nécessité parfois (assez rarement) de concertation au sens de la loi "aménagement" (art. 300.2) ;
- le doublement systématique des autorisations existant déjà par une autorisation spécifique au titre de la loi sur l'eau depuis la loi de 1992 (dans un aménagement portuaire, on touche toujours à un moment ou l'autre le milieu aquatique) ;
- la loi Barnier de 1995 sur le débat public et son extension dans la loi démocratie de proximité ;
- la mise en oeuvre des directives communautaires : les directives Oiseaux et Habitats trouvent souvent à s'appliquer sur le littoral et entraînent l'application des articles 6-3 et 6-4 de la directive Habitats ;
- la directive plans et programme ou la convention d'Aarhus ajoutent le cas échéant une intervention de l'autorité environnementale ;
- de même la réforme de l'utilité publique organise une procédure de déclaration de projet préalable en l'absence de DUP ;
- la loi sur la sécurité des infrastructures (du 3 janvier 2002) ajoute une étape d'autorisation de mise en exploitation, auparavant de la pleine responsabilité de l'exploitant ;
- tout cela sans parler de l'instabilité permanente du droit de la commande publique, des versions successives du code des marchés publics à appliquer et là aussi d'une prédominance dans la jurisprudence d'un contrôle tatillon de la forme par rapport aux préoccupations de fond.

Au regard de ces complexifications, un seul allègement à noter : la suppression formelle de l'étape "instruction mixte", qu'il s'agisse de l'échelon local ou central, remplacée par une exigence moins formelle en théorie.

24- Cette complexité des procédures se double de difficultés d'interprétation de la règle de fond, notamment sur les points suivants :

les ambiguïtés de l'application des documents d'urbanisme sur le domaine public portuaire : par le passé, un zonage général propre au périmètre portuaire et industrialo portuaire (type zones Ulp)

prévalait ; de plus en plus, les collectivités locales visent à vouloir préciser les conditions d'utilisation des emprises portuaires, de façon pas toujours cohérente avec les contraintes de la domanialité publique ;

l'application de la loi littoral, sous l'influence du juge administratif privilégiant la lettre à l'esprit de la loi... ;

les incertitudes sur le champ d'application des directives Habitats et Oiseaux, avec les contentieux sur les désignations de ZPS ou de ZSC et une pratique de présomption de faute de la part de la Commission dès lors qu'elle est saisie d'une plainte d'association.

25- Le risque juridique s'est dans le même temps étendu à la période vie et d'exploitation de l'ouvrage : par le passé, on ne connaissait que la gestion directe et la concession classique, les usagers étant des "permissionnaires" ; la complexité des montages associant de plus en plus le public et le privé (les PPP, mais aussi les concessions domaniales, les filiales communes, les agréments accordant des droits spécifiques...) crée des situations juridiques nouvelles pas toujours bien maîtrisées d'avance et donc source de risque juridique, ceci dans un domaine en pleine évolution : pénétration du droit de la concurrence dans ce qui était considéré comme la sphère des prérogatives de puissance publique, montée en puissance de notions du droit communautaire pas toujours bien définies : définition des services d'intérêt économique général (SIEG), contenu des "droits exclusifs" accordables, limitation du recours aux prestations "in house" pour les adjudicateurs publics...

Toutes ces questions débordent sans doute du cadre du groupe de travail, mais ce sont, dans le secteur des transports au sens large, de réels sujets d'insécurité juridique montants.

En résumé, l'accroissement du risque lié aux grands aménagements dans le domaine portuaire est plus lié à l'ambiance générale de complexification du droit et de juridicisation de la société qu'à des raisons inhérentes aux projets : en 15 ans, je n'ai connu qu'un cas de déclassement en volume du domaine public portuaire (et encore c'était pour une voie de chemin de desserte ferroviaire) et les cas de superposition de gestion n'étaient pas très complexes (relations entre collectivités publiques pour des usages d'intérêt général). Mais le risque juridique s'étend objectivement et plus que la phase de réalisation d'un projet, c'est sa phase d'exploitation et de fonctionnement vers laquelle se déplace subrepticement l'insécurité juridique.

Pièce jointe 4

Le risque juridique dans les opérations complexes d'élaboration et de mise en oeuvre des plans, projets et programmes de grande envergure

par Serge Guilbaud, chef du bureau des affaires juridiques et contentieuses à la direction des affaires maritimes (DAM)

Concernant la direction des affaires maritimes il n'existe pas de « programmes de grande envergure » au sens de ceux développés en matière d'aménagements urbains, routiers ou fonciers – telle que la définition retenue par le groupe de travail n° 3 (PV de réunion du 21 juin 2006).

La nature du risque juridique sera donc appréciée dans un cadre différent compte tenu des spécificités du domaine maritime.

Comme il a été proposé lors de la réunion du 21 juin 2006 il sera évoqué, à titre principal, le domaine de la sécurité maritime et de la délivrance des titres de sécurité des navires.

Au titre des conventions internationales la plupart des Etats se sont engagés à garantir un niveau pertinent de sécurité aux navires battant leur pavillon.

Par conséquent les dispositifs, mis en place réglementairement, au regard d'un référentiel technique international, les relations entre trois catégories d'acteurs : l'Etat, les sociétés de classification et les armateurs.

En France les relations entre l'Etat et les sociétés de classification sont fixées par la loi 83-581 du 5 juillet 1983 et le décret 84-810 du 30 août 1984 sur le sauvetage de la vie humaine en mer, l'habitabilité à bord des navires et à la prévention de la pollution, ainsi que l'arrêté du 23 novembre 1987.

Ce dispositif prend essentiellement sa source dans le droit international (normes fixées par l'Organisation Maritime internationale) et le droit communautaire (notamment la directive 94/57 concernant les rapports entre les Etats et les sociétés de classification).

L'une des missions confiée à l'administration consiste donc à mettre en place des politiques publiques permettant de garantir un niveau de sécurité maritime satisfaisant au regard des normes internationales et communautaires.

L'administration française délégué – conformément au droit international-une partie de ses missions de service public aux sociétés de classification.

C'est le cadre juridique (la délégation de service public) qui a été retenu pour définir le régime de responsabilité propre aux opérations de sécurité maritime.

Il sera ici question de la responsabilité « civile » de l'administration et des sociétés de classification et non de la responsabilité pénale des agents de l'Etat et des sociétés de classification chargés de la certification des navires (même s'il s'agit également d'une catégorie de risque juridique).

1. Le cadre juridique de la délégation de service public en matière de sécurité maritime.

Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat (ass. 13 mai 1938) « Caisse primaire Aide et Protection » une personne morale de droit privé peut assurer directement la gestion d'un service public administratif sur la base d'une habilitation légale ou réglementaire.

La délégation de service public est donc un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats du service apporté.

En matière de sécurité maritime le principe de la délégation est posé par décret (n° 84-810 du 30 août 1984).

2. L'analyse du risque juridique au regard de la nature du contrat passé entre l'administration et ses co-contractants.

La délégation de service public présente plusieurs avantages : les prérogatives de puissance publique, le transfert (ou le partage) des risques juridiques et économiques ; le libre choix du co-contractant et la liberté de négociation (l'arbitrage s'opère ici entre les différentes formes de contrat ou de partenariat en l'Etat et les entreprises privées dans un contexte fortement marqué par le droit communautaire), le technicité des projets (la délégation permet à l'administration de faire appel à des compétences techniques vis à vis desquelles elles ne disposent pas en interne des compétences nécessaires) etc...

Les problématiques soulevées par la nature de la détermination juridique de ce type de contrat sont, à titre principal, de deux ordres :

2.1 La détermination exacte du champ du service public délégué (but d'intérêt général, exercice de prérogatives de puissance publique et nature du contrôle des pouvoirs publics) au regard des prérogatives conservées par l'administration. En effet, en matière de sécurité maritimes des sociétés de classification disposent d'une délégation de service public pour délivrer le certificat national, le certificat international de franc-bord.

L'administration conserve des prérogatives en matière de délivrance des titres de sécurité, ces derniers valant in fine autorisation de mise en exploitation.

La réalisation de la mission de service public de la sécurité maritime se décompose donc en mission déléguées et non déléguées ce qui impose un strict respect des champs d'interventions réciproques de l'Etat et des sociétés de classification.

La délimitation des champs de responsabilité de l'Etat et des sociétés de classification est d'autant plus importante qu'il incombe également à l'Etat de s'assurer de la pertinence des interventions des sociétés de classification tant au regard de l'activité déléguée que des autres contrôles effectués au profit des amateurs dans le cadre des conventions internationales (donc hors du cadre de la délégation).

2.2 La détermination du régime de responsabilité : s'agissant d'un domaine intéressant le transport, la détermination des régimes de responsabilité est essentielle compte tenu des enjeux, notamment en cas de naufrage ou d'accident grave.

Le régime retenu par la jurisprudence est celui de la responsabilité du délégataire dès lors qu'il s'agit pour son propre compte. Sa responsabilité est alors pleine et entière pour les fautes commises dans l'exercice de la mission de service public qui lui a été déléguée (CE 23 mars 1983 SA Bureau Veritas). En cas de fautes commises par la société de classification dans l'accomplissement de ses missions sa responsabilité est recherchée à titre autonome et principal, l'Etat ne se substituant à la société de classification que dans l'hypothèse de l'insolvabilité de celle-ci.

La directive 94/57 du 22 novembre 1994 offre la possibilité de prévoir des clauses de limitation de responsabilité en faveur des sociétés de classification (avec un plafond au moins égal à 4 millions d'euros en cas de dommage corporel ou de décès).

Si de telles clauses sont souvent insérées dans le contrat de droit anglo-saxon, elles le sont plus rarement en France compte tenu de l'existence d'un régime général de responsabilité fondé sur la faute et l'obligation de réparer pour l'auteur du dommage.

Néanmoins, compte tenu du caractère international des affaires de sécurité maritime (le marché de la classification des navires à l'échelle mondiale par 6 grands groupes) les différentes clauses de la délégation de service public font l'objet d'amendement pour tenir compte des nouvelles modalités d'intervention de classification vis à vis des armateurs.

Il y a donc des ajustements permanents entre les contrats passés par les sociétés de classification et les armateurs et le contenu juridique de la délégation passée entre l'Etat et les sociétés de classification.

Le régime de responsabilité et les clauses éventuelles d'exonération de responsabilité renvoient donc également à une clarification de la notion de faute.

Les clauses de limitation de responsabilité n'interviennent généralement qu'en cas de « faute simple ». Dès lors qu'il y a commission d'une « faute lourde » ou d'une « faute d'une particulière gravité » les clauses d'exonération sont généralement exclues et l'auteur du dommage doit alors supporter l'intégralité des réparations.

Cette réflexion concernant le régime de la responsabilité contractuelle entre l'Etat et les sociétés de classification est permanente. Elle trouve sa source dans le droit communautaire (directive 94/57) qui prévoit qu'« un accord écrit formel » doit être passé entre les Etats et les sociétés de classification reconnues, faisant ainsi prévaloir un régime de responsabilité contractuelle sur un régime de responsabilité extra contractuelle.

Conclusions...

1/ Les obstacles à lever pour éviter les contentieux sont donc nombreux. Ils ont une valeur relative qui est fonction de plusieurs critères. S'agissant d'un domaine technique la principale variable d'ajustement concerne la qualité et la pertinence des contrôles techniques effectués par l'administration. Dès lors l'évaluation de la qualité de la norme se fonde en priorité sur des critères techniques (pertinence du référentiel et des méthodes d'évaluation) selon une approche qualité. L'approche juridique (conformité de la norme par rapport au corpus juridique existant - efficacité – lisibilité, respect des règles de fond et de procédure, principes généraux du droit, jurisprudence etc...) n'est pas systématiquement privilégiés ; c'est enfin une réglementation qui prend sa source dans le droit international et communautaire, domaine en constante évolution, ce qui rend nécessaire de mener de façon permanente des travaux ayant pour objets d'adapter les normes existantes.

2/ L'occurrence d'un risque contentieux n'est pas élevée ; il s'agit néanmoins d'un risque potentiel important notamment en cas de naufrage avec des victimes. Les contentieux sont alors complexes et comportent un volet civil et pénal ; il s'agit dans tous les cas d'affaires délicates car elles mettent en cause l'Etat, les sociétés de classification et les armateurs.

3/ Aux problématiques traditionnelles en matière de sécurité maritime (sauvegarde de la vie humaine en mer) s'ajoutent désormais celles de la sûreté maritime, l'administration ayant également en charge l'approbation des plans de sûretés des navires et le contrôle de ses plans ; ces nouvelles mesures débordent le cadre strict de la sécurité car elles renvoient à des nouvelles questions en matière de police et d'ordre public. Ceci rend davantage nécessaire la déclinaison, à divers titres, d'une politique pénale maritime ce qui n'est pas sans conséquence sur l'élaboration d'une réglementation dont le volet pénal doit être davantage pris en compte.

Et pistes de réflexions...

4/ En France, l'action de l'Etat dans le domaine maritime fait intervenir une pluralité d'acteurs : la Défense (rôle des Préfets maritimes notamment), l'Agriculture (pêche maritime), les Douanes (lutte contre les trafics), l'Equipement, l'Environnement etc... sur un domaine particulier, la Mer, objet d'un corpus règles spécifiques réunies sous l'appellation de droit maritime – droit privé – et de droit de la mer-droit public. Les sources internationales de ce droit posent une série de difficultés :

- une production importante (Organisation Maritime Internationale, Organisation International de Travail. Union Européenne etc...normes techniques pour les navires, droits sociaux des marins, traités maritimes internationaux etc...dont il faut assurer la transposition ou la ratification ;

- un droit maritimes international et national qui n'entre pas toujours dans le cadre des dispositions juridiques « terrestres » existantes ce qui rend nécessaire le développement de droits d'adaptation (par exemple le droit du travail maritime).

5/ Cette complexité est source de difficultés pour réformer à temps les normes existantes – travail interministériel concernant une réglementation transversale – ce qui a pour conséquence :

- de conserver des textes anciens en « l'état »(Cf. par exemple dispositions du code du travail maritimes ou du code disciplinaire et pénal de la marine marchande datant de 1926) qui finissent par devenir inadaptés et source de vide juridique (Cf les travaux de codification),

ou

- d'avoir recours à une « profusion » de textes réglementaires « techniques » restant de niveau ministériel (arrêtés) et qui ne sont pas toujours en parfaite conformité avec la hiérarchie des normes.

6/ Paradoxalement ce relatif vide juridique n'est pas tant source de contentieux vis à vis des citoyens et des entreprises, peut-être parce qu'une partie de ces normes est devenue inutile mais également parce qu'il est fait application du droit général (droit du travail, droit civil, droit pénal...)ou de solution jurisprudentielles faute d'un droit d'adaptation systématiquement cohérent. C'est en revanche une source de contentieux avec la Commission Européenne, celle-ci, sous le contrôle du juge sanctionnant les manquements des Etats aux règles élaborées par le législateur communautaire.

Au total, il s'agit donc de trouver en permanence un équilibre « vertueux » pour éviter que « les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires » (Montesquieu).

Pièce jointe 5

Note sur les conséquences du risque contentieux dans les grandes opérations

par Jean-Paul GILLI, Professeur émérite à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Avocat honoraire (SCP SIRAT-GILLI et Associés)

On se limitera ici à envisager le risque d'annulation, avec ses conséquences, en ce qui concerne tant le lancement d'une opération dans le cadre législatif et réglementaire qui lui est applicable (documents d'urbanisme et normes supérieures), que les acquisitions foncières qu'elle implique (DUP), et les modalités de son exécution (contrats et marchés).

Sur ces trois points, on rappellera brièvement comment se présente ce risque d'annulation, pour voir ensuite dans quelle mesure il pourrait être réduit.

I. Le risque d'annulation

Ce risque tient évidemment aux recours qui peuvent être intentés contre les actes, unilatéraux ou contractuels, nécessaires à la réalisation de l'opération.

Mais il se dédouble avec la possibilité de fonder ces recours sur l'illégalité d'actes antérieurs, qui peuvent être très anciens : cette illégalité peut être soulevée, soit parce qu'il s'agit d'actes réglementaires, soit parce qu'ils ont été pris dans le cadre d'une opération complexe.

J'en donnerai ci-dessous quelques exemples vécus, avant de tenter d'esquisser une typologie des cas présentant un tel risque.

A. Exemples vécus.

1. L'opération de la ZAC de la Tessonnière au RAYOL CANADEL.

- ZAC de 21 ha créée par la Commune en juillet 1988, sur avis favorable de la Commission des Sites, et avec l'accord exprès du Préfet du VAR, qui avait été saisi en application de l'article L 146.4.II du code de l'urbanisme ; PAZ approuvé ;
- aménagement entièrement achevé ; une grande partie des lots vendus ; plusieurs permis de construire délivrés et mis en œuvre ;
- le 14 mars 1991, jugement du Tribunal Administratif de Nice annulant pour méconnaissance de la loi Littoral la zone NAb dans laquelle se trouvait la ZAC ; une série de jugements de 1993 annule tous les permis de construire délivrés ; confirmation par 23 arrêts de la Cour administrative d'appel de Lyon en 1994 ;
- dans l'intervalle, confirmation par le Conseil d'Etat de l'annulation de la zone NAb du POS (arrêt du 14 janvier 1994), au motif que cette zone s'inscrit dans un site remarquable ;
- l'opération est condamnée, et l'Etat est tenu de réparer 1/3 des préjudices (arrêt du Conseil d'Etat du 7 fév. 2003).

2. L'opération d'intérêt national d'aménagement du Secteur IV de la Ville nouvelle MARNE LA VALLEE.

- DUP réserve foncière sur 2 300 ha prononcée par arrêté préfectoral en 1987 au profit d'EPAFRANCE, prorogée en 1992 ; l'opération est engagée et se poursuit normalement (Parcs Euro Disneyland, logements, bureaux, commerces, hôtels, etc...) ;
- en décembre 2004, annulation par la Cour administrative d'appel de Paris d'un arrêté de cessibilité pris en 1997, motif pris de l'illégalité de la prorogation de la DUP ;
- la poursuite de l'opération est compromise.

3. Tout à fait voisine, l'opération, également d'intérêt national, d'aménagement du Secteur III de MARNE LA VALLEE, par EPAMARNE.

- dans le cadre de cette opération, conclusion par l'EPA en 1989, avec une Commune du secteur, d'une convention générale de Maîtrise d'ouvrage déléguée, qui était mise en oeuvre par des délibérations spécifiques pour chacune des missions qui lui étaient confiées ;
- plusieurs opérations sont ainsi réalisées, l'EPA passant comme il se devait les marchés pour le compte de la Commune et assurant leur exécution ;
- en 2002 toutefois, la Commune – souhaitant se soustraire à ses obligations contractuelles, notamment financières - s'avise que la convention est nulle, pour méconnaissance de la loi MOP du 12 juillet 1985 ; elle l'était d'ailleurs également pour avoir été signée avant la transmission au contrôle de légalité de la délibération habilitant le Maire ;
- tous les marchés, ainsi d'ailleurs que les contrats de sous-traitance, sont menacés et ne peuvent théoriquement plus être exécutés, ni réglés autrement que sur la base des dépenses utiles pour la Collectivité.

B. Esquisse de typologie.

Dans la pratique, et notamment au vu des exemples qui précèdent, on peut distinguer plusieurs hypothèses de risque d'annulation et/ou de mise en jeu de la responsabilité de l'Etat lors d'une opération.

1. Annulation d'un acte (autorisation d'occupation du sol par ex.) pour une illégalité quelconque l'affectant directement, notamment pour violation d'une norme applicable : c'est l'hypothèse banale.

Mais elle peut se présenter dans des conditions particulières lorsque, par un acte intermédiaire, l'Etat avait donné son aval à l'opération (cas de la ZAC de la Tessonnière, ci-dessus cité).

2. Annulation d'un acte, en lui-même légal, mais par voie de conséquence de l'illégalité d'un acte antérieur sur lequel il est fondé, par le jeu de l'exception d'illégalité de cet acte antérieur.

On sait que cette possibilité recouvre des situations diverses.

a. Illégalité d'un acte réglementaire

Le principe est que l'exception d'illégalité est perpétuelle : elle peut être soulevée contre tout acte pris en application, ou pour l'application, du règlement, du moins dès lors que les dispositions réglementaires taxées d'illégalité ont bien servi de fondement à cet acte.

S'agissant des ZAC, le risque de les voir déclarées illégales en raison de l'illégalité du POS ou du PLU a été considérablement réduit depuis les lois SRU du 13 décembre 2000 et Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 (Dr. de l'Am. IV.1000.2.3).

S'agissant des autorisations d'urbanisme, elles ne sont pas normalement une mesure d'application d'un POS ou d'un PLU, et ne seront de ce fait annulées que si elles méconnaissent la réglementation redevenue applicable (CE 12 déc. 1986, Sté Gépro). Mais le Juge les annule également s'il relève dans le document d'urbanisme illégal une disposition qui a "*eu pour objet de rendre possible*" la délivrance de l'autorisation (CE 11 juin 1997, Epx Weiss).

La règle est plus sévère dans les ZAC : l'illégalité d'un PAZ entraîne celle des permis de construire, qui n'avaient pu être délivrés qu'à la faveur de ce plan (CE 27 fév. 1995, Assoc. de défense des quartiers de Fréjus). Cette jurisprudence devrait être maintenue au regard des dispositions spécifiques des PLU qui régiront l'aménagement des ZAC (art. L 123.3 du code de l'urbanisme).

En toute hypothèse, lorsqu'une disposition d'un POS ou d'un PLU est déclarée illégale, le Juge doit, *s'il est saisi de moyens en ce sens*, vérifier si le permis de construire attaqué est compatible avec les dispositions d'urbanisme redevenues applicables (CE 8 juin 1990, ASSAUPAMAR), c'est à dire le document immédiatement antérieur, ou le RNU (art. L 121.8 et L 421.2.2 du code de l'urbanisme).

On sait que, pour limiter cet inconvénient, et soucieux de la sécurité juridique des bénéficiaires d'autorisations, le Groupe d'étude qu'avait réuni le Conseil d'Etat en 1991 (Groupe LABETOULLE) avait proposé de supprimer l'exception d'illégalité tirée d'une irrégularité de procédure dans l'élaboration du POS (L'urbanisme : pour un droit plus efficace, Doc. Fr 1992). Mais le législateur s'est borné à limiter à 6 mois le délai pendant lequel cette exception pourrait être soulevée, en excluant notamment la violation des règles de l'enquête publique, ainsi que l'absence de rapport de présentation ou de documents graphiques (loi du 9 fév. 1994, art. L 600.1 du code de l'urbanisme).

b. Illégalité d'un acte non-réglementaire

Le principe est ici inverse, et le souci de sécurité l'emporte sur celui du respect de la légalité : théoriquement, il n'est plus possible de soulever l'exception d'illégalité d'une décision non-réglementaire, une fois qu'elle est devenue définitive, à l'appui de la contestation d'un acte dont elle est le fondement. Cette illégalité ne peut être invoquée qu'à l'appui d'une demande d'indemnité.

Toutefois, la rigueur de ce principe est tempérée par la théorie des opérations complexes : lorsqu'un acte est la condition nécessaire de l'édition d'un autre acte, son illégalité pourra être invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre ce dernier, même s'il n'est plus lui-même susceptible de recours.

Pour les opérations d'aménagement, cette théorie trouve application, entre autres :

- à propos des expropriations : l'illégalité de la DUP peut permettre de faire annuler un arrêté de cessibilité (cas du secteur IV de MARNE LA VALLEE, ci-dessus cité),
- à propos des actes d'exécution d'une ZAC (approbation du programme des équipements publics ou de la convention d'aménagement par exemple) : exception d'illégalité visant la décision de création (CE 26 mars 1999, SARL d'aménagement de Port Léman), sauf application de l'article L 600.1 al. 2 du code de l'urbanisme,
- à propos des actes détachables des conventions d'aménagement de l'article L 311.4 du code de l'urbanisme, ou des marchés passés pour leur exécution : exception d'illégalité visant par exemple
 - l'incompétence du signataire pour non-transmission de l'habilitation au contrôle de légalité (CE 20 janv. 1989, Ville de Millau, et 10 juin 1996, Préfet de la Côte d'Or.- cas du Secteur III de MARNE LA VALLEE, ci-dessus cité),
 - le non-respect des obligations de publicité et de mise en concurrence (CAA Bordeaux 9 nov. 2004, Sodegis),
 - la désignation irrégulière des membres de la Commission d'appel d'offres (CE 18 nov. 2001, Le Chaton),
 - le non-respect du délai requis avant la signature du contrat (CAA Bordeaux, 14 fév. 2006, SIAEP du Confolentais),
 - l'omission de la mention des modalités de financement dans l'appel public à concurrence (CE 2 juin 2004, Ville de Paris).

Ces irrégularités ne peuvent en principe être soulevées que par les parties au contrat (Avis du Conseil d'Etat du 19 déc. 1995). Mais cela suffit à créer un risque d'inexécution. En outre, il n'est pas exclu que les tiers puissent imposer aux parties de faire constater la nullité du contrat (CE 7 oct. 1994, Epx Lopez).

Les quelques exemples ainsi évoqués montrent l'importance du risque contentieux, surtout lorsqu'il est différé du fait de l'exception d'illégalité, et soulignent l'intérêt qu'il y aurait à tenter de le réduire.

II. La réduction du risque

Deux voies, qui naturellement se recoupent, pourraient être explorées pour réduire les risques ci-dessus analysés : d'une part, limiter les possibilités d'annulation, d'autre part, augmenter les possibilités de régularisation.

A. Limiter les possibilités d'annulation.

1. Cas de l'annulation d'un acte pour illégalité directe.

Il n'y a pas lieu ici de proposer une évolution de la situation actuelle : un acte qui méconnaît une réglementation applicable ne peut qu'encourir l'annulation. Seules pourront être envisagées des possibilités plus larges de régularisation, ainsi qu'on le verra ci-dessous (point B).

Toutefois, une situation particulière pourrait être faite aux hypothèses dans lesquelles un "*acte écran*" est venu s'interposer entre la norme et l'acte attaqué. C'était le cas dans l'affaire de la ZAC de la Tessonnière, le Préfet ayant officiellement déclaré constructibles des terrains qui ne l'étaient pas en vertu de la loi Littoral, et ce pourrait l'être avec les Directives territoriales d'aménagement, que l'article L 111.1.1 du code de l'urbanisme déclare directement opposables lorsqu'elles sont prises en

application des lois Montagne (art. L 145.2 al. 2) et Littoral (art. L 146.1 al. 3).

Dans ce cas, l'acte écran pourrait être considéré comme traduisant la norme et se substituant à elle, et son éventuelle illégalité par rapport à celle-ci ne pourrait être invoquée ultérieurement que dans les conditions limitatives qui pourraient être retenues pour l'exception d'illégalité des actes réglementaires, ainsi qu'on va le voir ci-après.

2. Cas de l'exception d'illégalité d'un acte réglementaire.

On se bornera ici à poser des questions, tant les principes en jeu sont sensibles et présentent des implications aussi diverses que profondes lorsqu'il s'agit de toucher à la frontière entre le souci d'assurer le respect de la légalité et celui de renforcer la sécurité juridique.

Mais le caractère perpétuel de l'exception d'illégalité ne pourrait-il pas être reconsidéré, et l'illégalité connaître une sorte de prescription analogue à celle que connaissent le droit pénal ou le droit civil ? Notamment, dans quelle mesure la règle posée par l'article L 600.1 du code de l'urbanisme ne pourrait-elle être étendue à l'ensemble des illégalités susceptibles d'entacher un document d'urbanisme ?

Une telle évolution s'inscrirait, *mutatis mutandis*, dans la ligne des dernières tendances de la jurisprudence relative à la limitation des possibilités de retrait (CE 26 oct. 2001, Ternon), ou à la modulation dans le temps des arrêts d'annulation (CE 11 mai 2004, Association AC ! et autres).

On voit bien cependant l'objection : toute personne doit pouvoir contester une règle de droit lorsqu'on entend la lui appliquer, ou l'appliquer à une situation qui la concerne, dès lors qu'elle n'en a pas forcément eu connaissance auparavant.

Mais précisément, pour augmenter la sécurité en évitant les illégalités "*à retardement*", il s'agirait de pousser les personnes qui entendent se prévaloir de l'illégalité d'un règlement à le contester dès sa publication.

S'ils ne l'ont pas fait, il leur resterait ensuite la possibilité, s'ils l'estiment illégal, de demander son abrogation en application de l'article 3 du décret du 28 novembre 1983 et de la jurisprudence *Alitalia* (CE 3 fév. 1989). Mais, dans l'intervalle, le texte aurait pu trouver application, et il ne pourrait être contesté, selon la formule que l'on qualifie parfois de "*coup parti*".

3. Cas de l'illégalité d'un acte faisant partie d'une opération complexe.

La préoccupation serait ici la même, mais la solution à envisager plus nuancée.

a. S'agissant tout d'abord des DUP, le principe de légalité doit conserver une primauté évidente, dès lors qu'il s'agit de porter atteinte au droit de propriété.

On pourrait néanmoins envisager de limiter l'exception d'illégalité de la DUP, lors d'un recours contre un arrêté de cessibilité, au cas où cette DUP n'aura pas été notifiée au propriétaire concerné.

Une telle notification n'est pas requise, et elle n'est pas envisageable pour les vastes périmètres des réserves foncières (2 300 ha dans l'exemple cité ci-dessus). Mais rien n'interdit à l'expropriant d'y

procéder, et il pourrait ainsi provoquer une éventuelle contestation à son sujet, et, si celle-ci n'a pas été engagée, sécuriser la poursuite de son opération.

b. S'agissant des autres opérations complexes, on pourrait envisager une prescription des illégalités affectant les actes antérieurs à la décision attaquée, à condition évidemment que ces actes aient été portés à la connaissance des intéressés, et qu'ils aient pu faire l'objet d'une contestation de leur part.

Il conviendrait alors de renoncer à l'irrecevabilité qui frappe actuellement les recours intentés contre ceux de ces actes qui sont qualifiés de "*mesures préparatoires*", tels par exemple les appels d'offres en matière contractuelle (CE 11 juil. 1994, Assoc. pour la protection des Gorges de l'Ardèche).

L'idée serait donc de purger dès que possible les éventuelles illégalités entachant une opération, en contraignant celui qui veut la contester à le faire dès son origine, à peine pour lui de ne plus pouvoir le faire ultérieurement : on voit en effet trop souvent des requérants qui, même lorsqu'ils pourraient le faire, "mettent en réserve" des illégalités initiales, à seule fin de faire durer le contentieux.

B. Augmenter les possibilités de régularisation.

Parallèlement, l'organisateur d'une grande opération devrait pouvoir régulariser préventivement un acte attaqué, s'il apparaît que celui-ci comporte des illégalités.

On sait que la jurisprudence est sur ce point partie de positions strictes – légalité appréciée à la date de la décision, caractère indivisible des actes annulés – pour arriver aujourd'hui à des solutions plus nuancées.

Notamment, la possibilité de régulariser en cours d'instance une autorisation a été admise, d'abord pour des irrégularités de forme (CE 9 déc. 1994, SARL Séri), puis pour des vices affectant le fond (CE 2 février 2004, SCI La Fontaine de Villiers). De même, la substitution de motifs est aujourd'hui admise en dehors des cas de compétence liée (CE 6 fév. 2004, Mme Hallal).

Mais des progrès pourraient encore être faits, notamment dans deux directions.

1. La légalité sous réserve.

Par référence à la position souvent adoptée par le Conseil Constitutionnel, lorsqu'il émet une réserve d'interprétation, on pourrait concevoir que le Juge administratif s'abstienne d'annuler un acte illégal, sous réserve que l'illégalité soit corrigée avant sa mise en œuvre (en ce sens, v. "*Contentieux du permis de construire : la légalité sous réserve*", AJ 1995.355, ci-joint).

Il ne s'agirait en somme que d'étendre au delà du jugement la possibilité de régularisation qui est, on l'a vu, de plus en plus admise en cours d'instance.

Il semble d'ailleurs que le projet de loi Engagement national pour le logement (ENL) ait en partie repris cette suggestion dans un nouvel article L 600.5 du code de l'urbanisme.

2. La saisine préventive du Juge.

a. On sait que, en application des articles L 212.1 et R 212.1 et s. du code de justice administrative, l'Administration a la possibilité de consulter les Tribunaux administratifs et les Cours administratives d'appel. Mais ce n'est que par l'intermédiaire du Préfet, et cette possibilité n'est pas fréquemment utilisée

On pourrait envisager un élargissement de cette faculté. Mais en toute hypothèse, il faut rappeler que les avis consultatifs ainsi donnés n'engagent pas le Juge lui-même.

C'est donc à ce dernier qu'il serait souhaitable de pouvoir s'adresser, pour obtenir un examen rapide de la légalité des différentes décisions concourant à la réalisation d'une opération.

b. Une telle procédure existe, sous la forme du référé-suspension. Mais elle n'est ouverte qu'à celui qui conteste ces décisions, et qui fournit au Juge une argumentation en ce sens. A l'inverse, on n'imagine pas le Juge se livrant de lui-même à un *audit* de ces décisions, et pas davantage le promoteur de l'opération argumentant sur les illégalités potentielles de l'opération qu'il a engagée.

Il serait en revanche concevable de contraindre le contestataire à exercer cette voie de procédure, ou, à défaut, à permettre au promoteur de l'opération de le faire dès lors que la contestation a été engagée au fond.

On sait qu'actuellement une demande de référé-suspension n'a de chances d'être examinée que s'il y a urgence, et que le Conseil d'Etat a une conception particulièrement restrictive de cette notion. Ne pourrait-on au contraire envisager de contraindre celui qui conteste un acte à former immédiatement une demande de suspension, faute de quoi elle ne serait plus ensuite recevable ?

Et parallèlement, s'il n'utilise pas cette faculté, le promoteur de l'opération pourrait être autorisé à demander lui-même au Juge des référés de statuer sans tarder sur les moyens dont il est par ailleurs saisi dans la requête au fond.

La sécurité découlant de cet examen du dossier ne serait certes que relative, le Juge du fond pouvant ensuite statuer différemment.

c. Elle pourrait cependant être quelque peu améliorée si l'on limitait la possibilité de présenter des moyens nouveaux.

On sait en effet qu'aujourd'hui tous les moyens se rattachent à l'une des deux causes juridiques, légalité interne ou légalité externe, dégagées par la jurisprudence *Intercopie* (CE 20 fév. 1953), et que le fait d'avoir initialement articulé un moyen de chaque famille permet ensuite d'en développer autant que l'on souhaite.

Or cette distinction ne s'impose pas de manière évidente, du moins en ce qui concerne la conséquence qui lui a ainsi été attachée. On pourrait donc imaginer que le requérant soit tenu de formaliser rapidement ses critiques, par exemple dans un certain délai après l'introduction de sa requête si l'on estime trop bref le délai de recours contentieux.

Ces quelques propositions pour une sécurité améliorée des grandes opérations ne sont que des pistes de recherches, qui devraient évidemment faire l'objet d'une réflexion approfondie pour en vérifier la cohérence avec les principes traditionnels, ainsi que les conséquences pratiques.

Annexe 12

Rapport du groupe de travail relatif aux enjeux de cohésion sociale d'un bon exercice de la fonction juridique dans les services du ministère chargé de l'équipement »

En raison des domaines de compétences qui leurs sont propres (transports et urbanisme) ou dans lesquels ils interviennent en association avec d'autres ministères (logement, rénovation urbaine, environnement, risques, architecture), l'action des services du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM) concerne nombre d'aspects de la vie quotidienne de nos concitoyens.

Les textes réglementaires et les normes élaborés directement par le MTETM comme ceux à l'élaboration desquelles il est associé enserrent le droit de propriété, déterminent les aides au logement et les conditions d'accès au parc social, régissent les comportements en matière de sécurité routière, encadrent les autorités organisatrices en matière d'offre de transports collectifs, définissent en un mouvement ininterrompu les limites du risque acceptable par la société en matière de risques naturels ou de développement durable.

Ces textes sont de plus en plus nombreux, de plus en plus complexes, de plus en plus minutieux dans l'expression de leurs exigences. ils peuvent avoir des conséquences pécuniaires importantes pour des propriétaires modestes par exemple.

Leur application est donc, le plus souvent, vécue par le citoyen comme limitant de manière arbitraire sa capacité d'agir (autorisations de construire), comme empilant, sans cohérence d'ensemble, une multiplicité de dispositifs contraignants (diagnostics obligatoires avant la vente d'un bien immobilier pour le plomb, l'amiante, les termites, les risques d'inondation, les performances énergétiques....)

Parallèlement, quelles qu'en soient les raisons, on observe souvent une application insatisfaisante des nombreuses règles en vigueur.

Or, la multiplication des contentieux ou le désaveu répété par le contrôle de légalité de l'interprétation donnée à l'élu ou au citoyen par le service technique compétent, dûment consulté, contribuent à créer un sentiment d'insécurité, un manque de confiance vis à vis des services de l'Etat et renforce, à terme, un individualisme anarchique puisque la finalité des règles collectives n'est plus ni visible, ni comprise, en raison de leur multiplicité, de leur complexité et des divergences nombreuses qui affectent leur interprétation et leur application.

Le Médiateur de la République, Jean Paul DELEVOYE , dans un éditorial de septembre 2006 exprimait son inquiétude face à l'incompréhension croissante des règles de droit par les citoyens :

" Les dossiers soumis au Médiateur, j'ai souvent eu l'occasion de le faire remarquer ici même, reflètent un malaise certain de la société. Or, ce qui apparaît n'est plus seulement l'embarras, ou

quelquefois l'irritation de citoyens désespérés face à la complexité de la machine administrative. Au sentiment de l'injustice- réelle ou supposée -se substitue souvent l'exigence que la loi et la règle soient mises au profit d'intérêts particuliers. On ne demande plus à bénéficiaire légitimement de ses droits mais qu'ils s'exercent à l'encontre d'un autre; on n'attend plus du Juge qu'il dise ce qui est licite mais qu'il soit l'instrument d'une vengeance privée ; on ne revendique plus l'égalité de traitement ou l'équité mais la défense d'intérêts sectoriels..."

De nombreux contentieux en matière de permis de construire ont ainsi pour origine des conflits familiaux ou de voisinage, le blocage de projets d'infrastructure d'intérêt général par les recours d'associations de défense de l'environnement révèle parfois des conflits politiques locaux fort anciens, le refus de certains maires d'implanter sur leur commune 20% de logements sociaux s'explique par la puissance des groupes de pression constitués, depuis longtemps, au sein de la commune par certains de leurs électeurs.

Dans ce contexte, l'évaluation a confirmé :

- l'importance du chantier de la qualité de la réglementation confié à la DAJIL dont l'intervention devrait contribuer à réduire le volume de la production réglementaire et à la rendre plus claire.

- La nécessité pour les services du ministère de l'Équipement de conduire avec les élus locaux des actions locales de formation pour accompagner toute mise en œuvre de règles nouvelles. Ces formations s'adressent, d'une part, aux professionnels chargés de les mettre en œuvre (professions du bâtiment, constructeurs de maisons individuelles, lotisseurs, géomètres) et, d'autre part, au grand public concerné. Elles doivent expliciter la finalités des règles en cause et pas seulement se borner à en faciliter la compréhension technique. . Des outils tels que le guide de l'accessibilité récemment mis au point par la DGUHC pour accompagner la loi de 2005 sur l'égalité des droits et des chances pour les personnes handicapées, peuvent constituer des supports fort utiles. Des outils clairs et accessibles doivent être mis en place pour permettre au citoyen de savoir à quel service si possible unique s'adresser pour recueillir l'ensemble des autorisations nécessaires à la conduite de son projet mais une information devrait aussi lui être fournie pour lui permettre de choisir une entreprise bien formée aux évolutions de la réglementation et, le cas échéant, pour le mettre en mesure de se défendre vis à vis d'un professionnel indéclicat ou incompétent. Trop de particuliers , en effet, font encore construire une maison individuelle par une entreprise de voisinage ignorante des dispositions du code de la construction issues de la loi de 1991 relative aux contrats de construction de maisons individuelles et ne bénéficieront donc pas de leurs dispositions protectrices (obligation d'un contrat écrit et de la mention d'un garant).

- L'importance de l'entretien au sein des directions d'administration centrales de compétences techniques suffisantes en nombre et en niveau pour pouvoir être présentes dans les enceintes nationales ou internationales où s'élaborent les normes techniques et opposer à la stratégie souvent maximaliste des lobbies d'industriels et ou de fabricants, les arbitrages et la modération conformes à l'intérêt général.

- La difficulté de bien prendre en compte lors de l'élaboration des règles la diversité de la société française et la situation des personnes les plus fragiles, illettrées ou porteuses d'un handicap. Par exemple, la réglementation du permis de conduire, l'un des moments forts de la vie de tout citoyen, devrait être adaptée car le permis de conduire est souvent indispensable à l'obtention d'un emploi et est donc un facteur d'intégration et donc de cohésion de la société. De même, pour l'échange des

permis de conduire, l'exigence de l'authentification du titre par le pays d'origine est manifestement impossible aux réfugiés politiques.

L'intérêt d'une politique de prévention des contentieux pour asseoir la solidité juridique de l'action de nos services et, de ce fait, renforcer leur confiance envers eux. Cet objectif peut être atteint par une formation plus solide des agents chargés de la mise en œuvre de dispositions complexes mais aussi par une utilisation plus systématique des retours d'expérience à partir de contentieux qui peuvent avoir une valeur exemplaire.

Annexe 13

Synthèse des différents rapports et documents antérieurs sur la fonction et la dimension juridiques au sein du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer présentée le 9 mars 2006 devant l'instance par Alain Lavoisier, président de l'instance

La présente évaluation des dispositions prises pour améliorer la qualité juridique de l'action du ministère a été précédée, au cours des deux dernières décennies, de plusieurs rapports, notes et documents⁶⁵ sur la fonction et la dimension juridique et contentieuse au sein de ce département.

Leur rappel et la synthèse des principaux constats, conclusions et propositions qui figure ci-après permettent certainement, bien que leur champ ne couvre pas les secteurs maritime et aérien, d'éclairer et de nourrir les travaux de l'instance.

Plusieurs de ces rapports et documents, les plus nombreux, ont été produits, soit à l'initiative ou avec le concours du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC), soit à la demande du ministre, et traitent, pour l'essentiel, de problèmes de compétence et d'organisation des services en matière de traitement des contentieux. Ils abordent également, à cette occasion, la place et la reconnaissance de la fonction juridique au sein d'un ministère où la culture technique est encore perçue comme dominante.

Un deuxième ensemble de documents élaborés conjointement par le ministère (CGPC) et d'autres départements ministériels, met plus particulièrement l'accent soit, avec le ministère de l'environnement sur les problèmes de responsabilité, d'organisation et de moyens des services déconcentrés dans le domaine des « risques naturels » (RESPOM)⁶⁶, soit, dans le cadre d'une évaluation, sur l'intervention des services déconcentrés dans le domaine du droit des sols⁶⁷, soit, enfin, avec le ministère de la justice sur la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme⁶⁸.

Il convient enfin de citer le référé de la Cour des Comptes d'octobre 2004 sur la gestion des contentieux, des frais judiciaires et des réparations civiles du ministère de l'équipement qui relève notamment des insuffisances dans l'organisation et le pilotage de la fonction contentieuse et qui critique les délais excessifs à l'issue desquels intervient l'exécution des décisions de justice.

La présente synthèse, qui ne prétend pas être exhaustive, prendra en compte l'essentiel des rapports de portée générale émanant du CGPC. Les constats, conclusions et propositions des documents plus spécifiques et plus ciblés seront évoqués en cas de besoin.

⁶⁵ Cf. liste jointe

⁶⁶ Rapport de janvier 1996 du groupe de travail co-présidé par Jacques Tanzi, président de la 1^{ère} section et Claude Bozon, président de la 2^{ème} section, rapporteur Jacques Guellec, ingénieur en chef des ponts et chaussées.

⁶⁷ Rapport de juin 2003 d'Agnès de Fleurieu, présidente de l'instance d'évaluation de cette action et présidente de la 2^{ème} section.

⁶⁸ Rapport de janvier 2005 présenté par le groupe de travail présidé par Philippe Pelletier, avocat, président de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

On rappellera également, avant d'aller plus loin, que le ministère, dans sa configuration actuelle, compte actuellement avant le transfert effectif de la majeure partie du réseau routier national aux départements près de 100 000 agents.

On ajoutera qu'au total, les services de l'Équipement qu'il s'agisse des DRE⁶⁹, des DDE⁷⁰, des CETE⁷¹, des services maritimes, des services de navigation ou des services des bases aériennes, sont présents sur l'ensemble du territoire et que cette dispersion territoriale des missions de base du ministère où l'agent est souvent confronté à la pression des entreprises, aux préoccupations des élus et aux exigences des usagers et du public, accroît certainement l'exposition aux risques et l'insécurité juridique.

1- LES DOCUMENTS PRODUITS À L'INITIATIVE OU AVEC LE CONCOURS DU CGPC

Dès 1986, des réflexions ont été engagées au sein du ministère pour prévenir le risque d'affaiblissement de la fonction juridique et contentieuse en raison notamment du mouvement de déconcentration des activités. Ces travaux et ceux qui ont suivi sur ce thème et dont certaines des propositions ont été mises en œuvre, restent encore d'actualité.

11- Ainsi un premier rapport du CGPC établi en 1986, par l'inspecteur général de l'équipement Jacques Caget, rapporteur du groupe de travail présidé par l'inspecteur général de l'équipement Gérard Dupont, sur la compétence et la place des cellules chargées du contentieux dans les services extérieurs entend prévenir l'affaiblissement que la déconcentration pouvait laisser craindre dans l'exercice de la fonction juridique au sein de ces services.

Ce document analyse les conditions d'exercice de la fonction contentieuse dans les DDE et les services maritimes et de navigation.

Au rang des difficultés rencontrées figurent notamment :

- l'importance et la diversité des domaines contentieux, leur spécificité et leur technicité ;
- l'absence d'organisation homogène du contentieux tant pour ce qui concerne le nombre de cellules concernées que la place de celles-ci dans les différents types de structures existants;
- une répartition très inégale tant en effectifs qu'en qualification des agents et des dispositions jugées insuffisantes tant pour la formation des agents spécialisés que pour le suivi des carrières ;
- des relations des cellules contentieuses avec l'administration centrale insuffisants et l'articulation avec les autres cellules opérationnelles et territoriales souvent mal organisées.

S'agissant du contentieux proprement dit, le rapport note que celui-ci évolue en importance et en complexité. Il observe que les réformes en matière législative et réglementaire sont fréquentes et que la jurisprudence ne se fixe que lentement. Mais il n'en reste pas moins que la qualité des dossiers préparés pour la défense des intérêts de l'Etat doit être une préoccupation essentielle des services comme le souligne, observe-t-il, un référé de la Cour des comptes concernant le chapitre budgétaire des frais de justice et réparations civiles.

⁶⁹ Direction régionale de l'équipement

⁷⁰ Directions départementales de l'équipement

⁷¹ Centre d'études techniques de l'équipement

Aussi à partir de ce constat et des évolutions prévisibles en matière de déconcentration et de décentralisation, le rapport préconise-t-il de redéfinir la place réservée aux cellules contentieuses dans la structure administrative et, plus fondamentalement, de reconsidérer cette fonction.

Pour ce faire il formule un certain nombre de recommandations qui constituent à ses yeux, un tout à ne pas dissocier et qui consistent à :

- redéfinir la place des cellules contentieuses dans les services extérieurs et regrouper le contentieux dans une cellule unique. Il s'agit, en un mot, de « *redécouvrir la fonction contentieuse par l'institution du responsable du contentieux et l'affirmation des fonctions de la cellule contentieuse* » ;
- créer un réseau national de compétences juridiques pour conforter l'assistance juridique donnée par les directions d'administration centrale ;
- instituer une politique globale de formation des juristes des services et de sensibilisation des agents aux problèmes juridiques ;
- mettre en place une documentation juridique performante ;
- développer les moyens de prévention des contentieux en utilisant au mieux les procédures de règlement amiable ;
- associer la déconcentration à l'amélioration de la technicité des cellules contentieuses dans les service extérieurs, au regroupement des moyens existants et à la création de réseaux de compétences juridiques ;
- constituer un groupe permanent de liaison entre les services juridiques d'administration centrale pouvant former un centre d'échanges et de réflexions sur les problèmes concernant l'instruction des affaires juridiques ;
- conforter le rôle et l'apport de l'inspection générale territoriale.

Certaines de ces propositions sont reprises par la circulaire de la direction de l'administration générale du 25 février 1987 sur le renforcement du rôle des cellules chargées du contentieux dans les services extérieurs qui recommandent aux chefs de service :

de renforcer la place des cellules contentieuses en regroupant dans une cellule unique toutes les affaires juridiques et de placer cette cellule auprès du directeur ou de son adjoint ;
de définir le rôle des cellules contentieuses, en leur confiant les affaires pré-contentieuses et en les saisissant dès qu'une difficulté d'ordre juridique apparaît ;
d'améliorer la formation juridique des chefs de cellule et de sensibiliser au contentieux l'ensemble des agents ;
de créer un réseau de compétences entre les services des directions d'administration centrale et les services extérieurs.

12- Le rapport de novembre 1993 du groupe de travail sur les conditions d'exercice de la fonction juridique et contentieuse dans les services déconcentrés, présidé par l'inspecteur général de l'équipement Max FORTIN, entend faire le point sur l'évolution de la situation après l'intervention de la circulaire du 25 février 1987.

Cette réflexion menée à partir de l'analyse d'une trentaine de rapports d'inspection, de l'audition de plusieurs directeurs départementaux de l'équipement et de directeurs d'administration centrale

(DAFAG⁷², DR⁷³, DAU⁷⁴) ainsi que des travaux du club des chefs de cellule juridique, dresse un constat assez préoccupant de l'exercice de la fonction juridique et contentieuse dans les services déconcentrés :

- peu de services ont, dans les faits, mis en application les dispositions essentielles de la circulaire du 25 février 1987 (nombreux cas de dispersion de la fonction juridique et contentieuse soit structurelle soit par cantonnement du rôle de la cellule spécialisée à celui d'un prestataire de service à la demande) ;
- 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 de la direction ;
- moyens en personnels insuffisants ;
- baisse de la qualité des prestations...

Face à la montée en puissance de la demande de droit résultant, selon les auteurs, de la mutation des modes d'action, du perfectionnisme des règles et des procédures et de la propension généralisée au contentieux, qui ne fait qu'aggraver une situation préoccupante, ils proposent :

- de développer la culture et la compétence juridique en réaffirmant au niveau le plus élevé la place centrale du droit dans toutes les missions du ministère et en développant et mettant à jour sans cesse la formation juridique à tous les niveaux (formations « prise de poste » et mise à niveau pour tous) ;
- de donner sa vraie place à la fonction juridique au sein de l'organisation des services en affirmant les compétences de nature juridique et contentieuse et en développant le réseau des compétences ;
- de créer une filière pour le métier de juriste et abandonner en conséquence la systématisation de la mobilité obligatoire pour les promotions ;
- d'accroître les moyens en personnel et d'organiser la diffusion, la promotion et le suivi d'actions exemplaires.

C'est en réalité, comme le résumait les auteurs du rapport, une véritable politique juridique et contentieuse qu'ils recommandent de promouvoir dans l'ensemble de l'administration de l'Équipement, une telle politique exigeant qu'il y ait, soulignent-ils, concertation entre les directions d'administration centrale.

De fait, certaines des mesures préconisées ont été mises en œuvre comme la généralisation des cellules juridiques transversales dans les DDE, la création de formations « prise de poste » pour les responsables de ces cellules et la mise en réseau des juristes des services déconcentrés avec le support des CIFP⁷⁵.

13- Préalablement au rapport de Max Fortin , le conseiller d'Etat Christian Vigouroux a remis en novembre 1992 son rapport sur la fonction juridique du ministère de l'équipement, du logement et des transports, rapport demandé par le ministre en charge de ces domaines, sur

⁷² Direction des affaires financières et de l'administration générale.

⁷³ Direction des routes.

⁷⁴ Direction de l'architecture et de l'urbanisme.

⁷⁵ Centre interrégionaux de formation professionnelle

proposition de la DAFAG.

Ce rapport contient des propositions pour améliorer le fonctionnement de la nouvelle organisation des services d'administration centrale qui venait d'être adoptée (décret du 27 mars 1992).

Il énonce tout d'abord les écueils à éviter, ce qu'il ne faut pas faire -- dessaisir les directions de leurs capacités à mêler le droit au domaine technique qui est le leur, avancer un présupposé comme la déréglementation, considérer le droit comme intangible-- et les objectifs à atteindre, ce qu'il faut faire -- rechercher à enrichir les tâches et le droit; se doter d'une capacité et traiter les questions juridiques mais aussi à les réfléchir, veiller aussi à maintenir des compétences de juriste généraliste, ne pas marginaliser le contrôle de légalité, se situer délibérément pour l'exercice de la fonction juridique dans la plus large perspective « Equipement-Environnement »--.

Viennent ensuite les enjeux de politique juridique pour les prochaines années que l'auteur regroupe autour de quatre préoccupations :

- la déontologie
- responsabilité des agents, déontologie proprement dite, propriété intellectuelle, droit de l'utilisateur ;
- l'ouverture vers d'autres normes juridiques
- Europe, DOM-TOM, droit « local », droits judiciaires (civil, commercial, pénal) normalisation et droit professionnel ;
- la gestion efficace
- qui inclue le droit de l'organisation du service public et de l'administration territoriale, la gestion de crise, les droits de l'urgence (déneigement, réquisition de logement...) ;
- les techniques modernes
- « ministère de techniques appuyées sur le droit, le ministère de l'équipement doit investir dans plusieurs techniques juridiques tant internes qu'externes » ;
- codification, bases de données juridiques à regrouper et à encourager ;
- contrats et marchés, arbitrage, propriétés publiques, droit financier de l'aménagement, péages et redevances, fiscalité, taxes relatives aux objets du ministère.

Au regard de ces enjeux qu'il est recommandé de hiérarchiser et des capacités des services du ministère, l'auteur présente des propositions pour améliorer les productions du ministère qu'il regroupe également en quatre volets :

- les méthodes d'organisation interne
- comité des directeurs, réunions périodiques des sous-directeurs juridiques, comité de lecture technique..... ;
- la diffusion de l'information
- flashs, dossiers documentaires, informations coordonnées sur les projets des directions d'administration centrale, ouverture et interconnexion des bases de données ;
- les instruments de fond
- politique de codification, fiches d'impact des propositions de lois et règlements, développement de la recherche juridique, prendre les moyens d'un contrôle de légalité réel, développer la gestion de crise ;
- la politique des personnels
- créer les conditions d'une carrière juridique au ministère par la mise en place d'une filière

juridique avec un vrai comité de filière, pratiquer des recrutements « ciblés », entretenir des contacts réguliers avec les universités juridiques.

14- Quelques années plus tard ce document a contribué à nourrir les réflexions et propositions du **groupe de travail constitué au 1^{er} semestre 1998 par le CGPC à la demande du DAFAG et présidé par l'inspecteur général de l'équipement et président de la 2^{ème} section Claude Robert, sur la mise en place d'un pôle juridique à la DAFAG.**

Pour l'essentiel, on retiendra que ce rapport, après avoir dressé un constat des lieux sur la dimension juridique des activités de l'équipement et les besoins des services, estime indispensable de renforcer l'action juridique préventive et curative, de parvenir à davantage de cohérence entre les spécialistes en charge de domaine dans les directions d'administration centrale et, ce qui lui paraît prioritaire, d'établir un lien permanent avec l'ensemble des services déconcentrés.

Ces raisons le conduisent à confirmer la création d'une structure d'animation et de coordination placée au sein d'une direction horizontale, en l'occurrence la DAFAG, sous la forme d'une sous-direction « du droit et des procédures ».

A la suite de ce rapport une sous-direction des affaires juridiques a été effectivement créée en septembre 1999 au sein de la DAFAG.

15- Dans le même temps en 1993, le président de la section des affaires juridiques et sociales du CGPC, **Claude Robert**, dans le cadre de la préparation d'un rapport annuel sur certains thèmes prioritaires de réflexion préparatoire à l'adaptation des politiques publiques a rédigé une note sur **la fonction juridique à l'Équipement.**

Ce document dresse un constat alarmant des effets pervers de la montée du droit dans la société contemporaine qui affectent le fonctionnement de l'appareil administratif et tout particulièrement le ministère de l'équipement davantage exposé au risque juridique en raison de ses multiples activités.

Après avoir rappelé que plusieurs rapports, dont ceux précités de **Christian Vigouroux** et de **Max Fortin** ainsi que le rapport RESPOM de 1996, de même que ceux des missions d'inspection, ont contribué à ce que le ministère prenne en son temps conscience de cette irruption du droit dans ses actions, il ajoute aussitôt, sans complaisance, que « *si beaucoup a été dit sur le sujet, ce qui a été fait est bien modeste* ».

Viennent ensuite des recommandations qui visent à améliorer la maîtrise, l'application et la production du droit.

Sur le premier point, il conviendra d'ouvrir les services à l'environnement juridique et juridictionnel et de parvenir à ce que l'encadrement supérieur prenne encore mieux en compte la dimension juridique et le traduise dans l'organisation et le fonctionnement des services.

Sur le deuxième point, on veillera à la stricte sécurité juridique des actes et actions entreprises en n'oubliant pas les multifacettes administrative, civile et pénale de la dimension juridique et la double consistance juridique et financière des actes et actions.

Quant au troisième point, il conviendra que le ministère s'assigne comme objectif de contribuer du

mieux qu'il le pourra à l'élaboration d'une législation « commode et sûre » par le biais notamment de la codification, de la réalisation d'études d'impact sur les textes en préparation et l'évaluation, comme le suggère le rapport de **Christian Vigouroux**, de certains segments du droit positif en vigueur.

16- Plus proches de nous, deux rapports successifs ont été produits à l'initiative du collège des affaires juridiques et contentieuses du CGPC.

161- Il s'agit en fait pour le premier de ces documents des résultats d'une enquête diligentée par l'inspecteur général de l'équipement, **André Chavarot**, coordonnateur du collège des affaires juridiques et contentieuses au premier semestre **2003** sur **l'organisation, les moyens et le fonctionnement des cellules juridiques des DDE**. Cette enquête s'inscrit dans le prolongement des rapports déjà cités des inspecteurs généraux **Jacques Caget** (1986) et **Max Fortin** (1993).

L'état des lieux retracé montre que des progrès ont été accomplis dans les dix dernières années. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire pour assurer la sécurité juridique de l'action des services.

En effet, les résultats de l'enquête montrent une organisation hétérogène et des moyens extrêmement variables d'une DDE à l'autre. Le regroupement de la fonction en une cellule unique, préconisé par le rapport de **Jacques Caget** et recommandé par la circulaire de 1987 de la DAFAG, n'est pas effectif dans un quart des DDE, soit que la cellule existante ne traite pas tous les contentieux, soit que la fonction juridique soit exercée dans plusieurs services au sein de la DDE. Les moyens en personnel sont globalement insuffisants et très inégalement répartis : certains départements consacrent à la fonction moins d'une personne alors que la moyenne nationale est, selon les modes de calcul, de l'ordre de 4 ou 6 agents. Si le niveau de formation initiale, surtout des agents de catégorie B, s'est renforcé au fil des années, la situation en matière de formation professionnelle n'est pas satisfaisante particulièrement pour les agents de catégorie C.

S'agissant du management de la fonction, l'enquête révèle, globalement, une faible implication de la hiérarchie. En témoignent, dans la majorité des cas l'absence d'objectifs opérationnels et de programmes d'actions ainsi que la quasi-inexistence du contrôle hiérarchique, dans un quart des services la méconnaissance par les directeurs des pré-contentieux et des contentieux engagés, et dans la moitié d'entre eux la non exploitation des enseignements des affaires importantes. En outre, les juristes des services sont très peu sollicités pour des conseils à l'amont des décisions.

Quant aux relations des unités juridiques des DDE avec les interlocuteurs extérieurs, les procédures d'urgence ont eu pour effet d'accroître les relations avec les préfetures, les relations avec les tribunaux nécessiteraient, dans l'ensemble d'être intensifiées. De la même façon, ces unités, considérées localement comme performantes parmi les services déconcentrés de l'Etat devraient davantage travailler avec eux 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.

162- Le second rapport de septembre 2005 « **la fonction juridique dans la future organisation déconcentrée de l'Equipement** » résulte des travaux du groupe de réflexion constitué en février de la même année à l'initiative du coordonnateur du collège des affaires juridiques et contentieuses, **André Chavarot**, et animé par lui-même.

Ce document, s'attache à évaluer les incidences qu'auront sur les entités juridiques existantes les transformations dans lesquelles sont engagées les services déconcentrés.

Il considère que dans les DDE, la perte d'attribution en matière de routes sera contrebalancée par le maintien, voire l'augmentation, du niveau d'activité juridique dans des domaines comme l'urbanisme, le logement ou l'ingénierie publique, et par la montée en puissance des questions relatives à l'environnement, aux risques et aux technologies de l'information et de la communication. A l'échelon régional et inter-régional, la gestion du secteur routier nécessitera une réelle compétence juridique, pour la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'oeuvre.

En fonction de ces perspectives, le groupe de travail a proposé un schéma d'organisation territoriale de la fonction juridique permettant à la fois la généralisation d'une démarche de prévention et un traitement efficace des litiges. Ce schéma repose sur le maintien d'un maillage départemental, de manière à préserver une compétence de proximité indispensable, et sur le renforcement de l'échelon régional, auquel, en plus des activités liées à la route, seraient transférées des attributions juridiques nouvelles. Le fonctionnement de ces deux niveaux devrait s'insérer dans une logique de réseau permettant la mobilisation des capacités de l'administration centrale et des cellules régionales au profit des entités départementales. Du fait de la grande hétérogénéité des moyens dont celles-ci disposent, la nature et l'importance de ce soutien ne pourront qu'être très diverses. Environ un tiers de ces entités n'atteignent pas la masse critique permettant de remplir efficacement tout le champ de la fonction juridique et devraient bénéficier d'un appui particulièrement marqué.

Le dispositif préconisé, souligne le rapport, appelle une grande attention à la diversité des situations locales et une mise en oeuvre modulée. Il doit s'inscrire dans la poursuite d'une politique volontaire de renforcement de la fonction juridique au sein du ministère, dont la nécessité a été soulignée par le CGPC à plusieurs reprises.

2- LES DOCUMENTS ÉLABORÉS CONJOINTEMENT

21- Le rapport général de janvier 1996 du ministère de l'équipement et de celui de l'Environnement sur la responsabilité, l'organisation et les moyens des services déconcentrés du ministère de l'équipement dans le domaine des risques naturels (RESPOM) a été établi d'après les rapports spécifiques à un ou plusieurs risques naturels par l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, **Jacques Guellec** rapporteur du groupe de travail co-présidé par les ingénieurs généraux des ponts et chaussées **Claude Bozon**, ingénieur général des ponts et chaussées, président de la 2^{ème} section et **Jacques Tanzi**, président de la 1^{ère} section.

Il comporte, indique le rapporteur, « *des propositions développées et justifiées dans le corps du rapport visant à améliorer les conditions dans lesquelles les services déconcentrés du ministère de l'équipement prennent en compte les risques naturels dans leur action* ».

Sont à retenir parmi ces propositions celles qui visent à prévenir et clarifier les responsabilités endossées par les services dans leur secteur d'intervention, à savoir :

- formation des agents à leurs responsabilités professionnelles et leurs éventuelles conséquences pénales : connaissances juridiques, acquisition des comportements nécessaires ;
- amélioration et clarification de l'organisation et du fonctionnement des services par la

- définition des responsabilités, la précision des délégations, la clarté des consignes, l'identification des moyens en rapport avec les objectifs ;
- réexamen des dispositions administratives susceptibles de créer des risques de responsabilité pénale ;
 - pas de prise de textes nouveaux en matière de sécurité sans mise au point préalable de leurs modalités d'application, sans accompagnement de leur présentation par une étude d'impact.

21– Le rapport de juin 2003 de l'instance d'évaluation présidée par l'inspectrice générale de l'équipement et présidente de la 2^{ème} section, Agnès de Fleurieu, sur l'intervention des services du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer dans le domaine de l'application du droit des sols a pour objectif premier d'apprécier la manière dont les services déconcentrés remplissent dans ce domaine, d'analyser également l'organisation des services et de présenter enfin des propositions concrètes d'amélioration.

Bien que l'objet de l'évaluation soit très ciblé, on retrouve au niveau des constats quelques thèmes récurrents comme celui du déficit du contrôle et du soutien hiérarchique, de la trop grande tension qui pèse sur les moyens humains disponibles, du besoin de formation appropriée.

Les propositions d'amélioration portent, quant à elles, sur la définition et la mise en œuvre d'une stratégie pour l'exercice des activités d'application du droit des sols et la promotion d'une approche globale de service à l'usager dans ce domaine.

23– Cette première investigation a été suivie en 2005 d'un rapport au garde des sceaux, ministre de la justice et au ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, portant propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme présenté par le groupe de travail présidé par le président de l'ANAH⁷⁶, Philippe Pelletier.

Les propositions avancées s'inscrivent dans l'objectif initialement fixé par les deux ministres, d'améliorer la gestion des contentieux, faciliter la régularisation des risques de procédures mineures et d'accroître la lisibilité des délais de recours.

A la rubrique des propositions d'amélioration dont la plupart sont spécifiques au domaine des autorisations d'urbanisme, on retrouve la recherche d'une qualité juridique accrue de la production du ministère, la formation des « producteurs », l'accélération du contentieux dont la lenteur excessive représente un coût financier difficilement supportable pour l'administration et la collectivité.

3– LE RÉFÉRÉ DE LA COUR DE COMPTES D'OCTOBRE 2004

Ce premier essai de synthèse resterait incomplet s'il ne prenait pas en compte le référé d'octobre 2004 sur la gestion des contentieux, des frais judiciaires et des réparations civiles au ministère de l'équipement.

Ce référé porte sur l'examen des dépenses, protocoles d'accord et décisions de justice des années 1999 à 2002.

⁷⁶ Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

Les deux premières parties portent respectivement sur l'organisation centrale de la fonction contentieuse et sur la stratégie contentieuse du ministère.

Les troisième et quatrième sont consacrées l'une à la protection juridique des agents dans les affaires pénales, l'autre à l'Etat victime de dommages.

Enfin, la dernière partie est consacrée aux conséquences financières lourdes des trop longs délais d'exécution des décisions de justice.

Reprenons brièvement pour notre synthèse ce qui y est dit sur l'organisation et la stratégie contentieuse du ministère.

31– Quant au constat

L'organisation de la fonction contentieuse au ministère présente encore des insuffisances, chaque direction d'administration centrale demeurant compétente pour traiter les contentieux relevant de son domaine technique.

L'absence d'outil de suivi ne permet à la DAFAG de connaître l'ensemble des litiges dans lesquels le ministère est engagé, d'où :

- difficultés pour prévoir le coût budgétaire global du contentieux ;
- découverte tardive, par l'administration centrale d'affaires contentieuses importantes ;
- absence de stratégie contentieuse dans les domaines communs aux directions d'administration centrale ;
- pratiques hétérogènes de gestion des litiges ;
- absence d'analyse systématique et a posteriori des contentieux dénoués.

32– Quant aux suggestions

Doter le ministère d'un pôle juridique apte à assumer les différents aspects de la fonction contentieuse.

Pour le reste, et notamment l'exécution des décisions de justice, on retiendra que la Cour observe qu'elle intervient souvent à l'issue de délais excessifs ce qui implique un renchérissement du coût du contentieux.

4– PREMIÈRES CONCLUSIONS

Au cours des vingt dernières années, le ministère de l'équipement où la culture technique est traditionnellement perçue comme dominante, s'est investi dans la problématique du traitement des questions juridiques et contentieuses, notamment dans ses services déconcentrés. Ce sont au total près d'une quinzaine de rapports, enquêtes, études, qui ont été consacrés à ce thème, sans compter, bien sûr, les rapports d'inspection territoriale qui l'ont également abordé.

La plupart des documents mettent en évidence l'évolution de l'environnement juridique résultant d'une part, des actions de décentralisation et de déconcentration, et d'autre part, d'un ensemble d'autres facteurs, parmi lesquels la propension généralisée de la société au contentieux, la montée

en puissance du droit avec l'apparition de « droits nouveaux » et, pour ce qui concerne le ministère, une exposition forte, en raison de ses activités, aux risques en général et au risque juridique en particulier.

Ils observent que la réactivité des services du ministère tant au niveau de l'administration centrale qu'à celui des services déconcentrés n'est pas toujours à la hauteur des enjeux auxquels ils sont confrontés et préconisent pour y remédier une large panoplie de mesures dont la récurrence de plusieurs d'entre elles montre qu'elles n'ont pas encore abouti.

Les mesures préconisées

Comme il a été dit préalablement, les mesures préconisées pour remédier aux faiblesses successivement constatées au fil des deux dernières décennies, et dont beaucoup reviennent à plusieurs reprises, ont porté, en priorité -- sans compter la nécessité souvent rappelée d'une implication forte de la hiérarchie et bien sûr le renforcement des moyens-- sur l'organisation et le fonctionnement des services ainsi que sur la formation et les moyens propres à mobiliser les agents en charge du domaine juridique et contentieux.

Pour ce qui est de l'organisation appropriée des services, gage d'un fonctionnement sans heurts, l'ensemble des rapports relèvent avec une constance qui ne laisse pas d'être inquiétante, une organisation de la fonction contentieuse encore mal maîtrisée que ce soit au niveau de l'administration centrale ou des services déconcentrés.

A l'administration centrale la création, selon les préconisations du groupe de travail présidé par **Claude Robert**, d'un pôle juridique, chargé d'animer et de coordonner la fonction juridique et contentieuse dans ses aspects préventifs et curatifs en créant un lien permanent avec les services déconcentrés, devenue effective en 1999 au sein de la DAFAG, n'est pas encore parvenu, semble-t-il, à atteindre l'ensemble des objectifs initiaux puisque, comme l'observe par exemple le dernier référé de la Cour des comptes, l'ensemble des litiges dans lesquels est engagé le ministère reste inconnu faute d'outils de suivi appropriés.

Au niveau des services déconcentrés, c'est la circulaire du 25 février 1987 de la direction de l'administration générale sur le renforcement du rôle des cellules chargées du contentieux dans les services déconcentrés qui, dans la ligne des préconisations du rapport de Jacques CAGET de 1986, a donné le coup d'envoi à la mise en place d'un nouveau dispositif d'organisation basé sur :

- le regroupement des cellules en une cellule unique pour en renforcer la place au sein des services ;
- la redéfinition du rôle des cellules en leur confiant les affaires pré-contentieuses ;
- l'amélioration de la formation juridique ;
- la création d'un réseau de compétences juridiques entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

Les recommandations de cette circulaire ne paraissent pas avoir été menées jusqu'à leur terme puisque six ans après, le rapport de Max Fortin de novembre 1993 constatait que « *peu de services ont dans les faits mis en application les dispositions essentielles de la circulaire de 1987* ».

Pour remédier à ce constat amer, le rapport recommandait de donner enfin sa « vraie place » à la

fonction juridique et contentieuse et souhaitait que des directives organisationnelles soient prises par chaque chef de service pour en définir le rôle et la place. Etait également de nouveau recommandée la mise en place d'un réseau des compétences.

Plus proches de nous, l'enquête de février 2004 du collège des affaires juridiques et contentieuses est amenée à faire état d'une organisation hétérogène, d'un regroupement inachevé de la fonction juridique et contentieuse dans le quart des services, enfin de la faible implication de la hiérarchie.

Parmi les remèdes proposés, figurent la mise en place d'un « management » de la fonction et l'intensification de la formation.

Pour ce qui est du management de la fonction et des mesures d'accompagnement liées à l'amélioration de l'activité juridique et contentieuse, ils sont, eux aussi, évoqués fréquemment au fil des rapports. On citera particulièrement :

- la mise en place dans le cadre d'applications bureautiques à développer, d'une documentation juridique type constituée du jurisclasser administratif, de l'actualité juridique et du recueil « Lebon », complétée d'une documentation à fournir sous forme de fiches par les services centraux (réponses ministérielles, éléments de jurisprudence, études de cas correspondantes aux besoins des cellules juridiques) et reliée aux bases de données juridiques existantes (rapport de Jacques Caget de 1986).
- Le recours aux techniques modernes juridiques tels que la codification, la constitution et le regroupement de bases de données juridiques (rapport de Christian Vigouroux de 1992).
- La diffusion de l'information (rapport de Christian Vigouroux de 1992). Sont inventoriés sous ce thème :
 - la diffusion de flashes d'intérêt utiles à tous sous l'égide de la DAFAG ;
 - la diffusion systématique dans l'ensemble des DAC des avis du Conseil d'Etat donnés sur demande du ministre ;
 - la constitution de dossiers documentaires thématiques ;
 - le recensement, l'ouverture et l'interconnection des bases de données juridiques créées dans les différentes directions ;
 - la valorisation des échanges entre équipes des services centraux ;
 - la constitution, à l'exemple des CETE, au niveau interrégional d'un pôle de compétences et d'expertise, intermédiaire entre les DAC et les SD, qui serait tout à la fois centre de synthèse, de propositions et d'action pour toutes les politiques à caractère juridique d'application supra-départementales, centre de recueil, d'analyse et de diffusion de toutes données de droit, de jurisprudence et d'expériences, centre de recueil d'analyse et de diffusion de données statistiques, centre d'expertise à la disposition des MIGT (rapport de Max Fortin de 1993) ;
 - la mise en place d'une bonne assistance logistique, informatique au bénéfice des cellules juridiques et contentieuses ;
 - la diffusion, la promotion et le suivi d'actions exemplaires qui ont pu être menées par diverses cellules (rapport de Max Fortin de 1993).

S'agissant de la formation, elle est évoquée dans chacun des rapports elle y est considérée unanimement comme un des vecteurs essentiels pour améliorer l'efficacité et partant la qualité de l'action juridique et contentieuse. Elle est également considérée comme indispensable pour initier le

développement d'une carrière de juriste au ministère et mettre en place à l'instar de ce qui a été fait dans d'autres domaines, une filière des juristes.

Ce rappel à chacun des rapports est fait selon des formes différentes :

- actions de formation bien adaptées, ciblées sur l'ensemble des personnels des services et le personnel des cellules contentieuses (rapport de Jacques Caget de 1986) ;
- maintenir les compétences des juristes généralistes, développer une politique des personnels, développer la recherche juridique (rapport de Christian Vigouroux de 1992) ;
- développer la culture et la compétence juridique, renforcer radicalement le réseau des compétences, créer une filière des juristes (rapport de Max Fortin de 1993) ;
- les juristes du ministère doivent être des personnels identifiés (note de Claude Robert de 1998) ;
- intensifier la formation ; mettre en place un « management » de la fonction juridique (rapport d'André Chavarot de 2004) ;
- former tous ceux qui participent à la chaîne de préparation, d'instruction et de contrôle des autorisations d'urbanisme ; améliorer la formation des administrations au droit de l'urbanisme (rapport de Philippe Pelletier de 2005).

Les suite données

La reprise de la plupart des mesures préconisées au fil de rapports successifs, sous des formes, certes, quelquefois différentes, laisserait à penser que la plupart d'entre elles seraient soit inopérantes, soit d'une mise en oeuvre délicate.

On pourrait y voir aussi la traduction d'un mal plus profond comme le laissent entendre plusieurs de ces rapports dont on citera quelques propos illustratifs.

- **Rapport de Max Fortin publié en 1993 soit 7 ans après le rapport de Jacques Caget et 6 ans après la circulaire de 1987 :**

« Comment se fait-il que l'Équipement ne parvienne pas au même degré de conscience de ses carences (que certaines collectivités territoriales) et ignore les signaux qui lui sont adressés, de l'intérieur comme de l'extérieur? »

« On peut y trouver une explication dans le fait que le droit n'est pas traité comme une spécialité professionnelle ».

Ou encore :

« Il n'existe pas de dispositif de sécurité destiné à prévenir le risque d'erreur de jugement de minorités hiérarchiques non juristes ».

- **Note de Claude Robert « La fonction juridique à l'Équipement » de novembre 1998**

« La lecture dernière de ces rapports⁷⁷ et ceux produits chaque année par le collège des affaires juridiques et contentieuses, montre que si beaucoup a été dit sur le sujet (fonction juridique et

⁷⁷ (Vigouroux, Fortin, RESPOM)

contentieuse), ce qui a été fait est bien modeste.

Beaucoup de questions lancinantes se posent encore qui prouvent que le souci de rigueur juridique n'est pas encore tout à fait une priorité non seulement dans les profondeurs, mais aussi dans les sommets du ministère ».

- **Rapport du collège des affaires juridiques et contentieuses « L'organisation, les moyens et le fonctionnement des cellules juridiques des DDE » de février 2004 :**

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

- **Référé de la Cour des comptes d'octobre 2004 sur la gestion des contentieux, des frais judiciaires et des réparations civiles au ministère de l'équipement :**

« L'organisation de la fonction contentieuse, qui avait déjà été critiquée par la Cour lors de son précédent contrôle portant sur les exercices 1995 à 1998, continue de présenter des insuffisances ».

« La nécessité demeure de doter le ministère de l'équipement d'un pôle juridique structuré et capable d'assumer les différents aspects de la fonction contentieuse, soit en agissant directement, soit par des moyens accrus de coordination et de pilotage, en utilisant les ressources techniques intellectuelles et humaines dont dispose le ministère ».

Quoiqu'il en soit, il appartiendra, bien entendu, à l'évaluation entreprise aujourd'hui « de procéder à des analyses critiques des suites qu'ils ont reçues » comme le recommande le projet du cahier des charges qui vous a été remis.

Pièce jointe

RAPPORTS, NOTES ET DOCUMENTS SUR LA FONCTION ET LA DIMENSION JURIDIQUES AU SEIN DU MINISTERE

Liste

RAPPORTS, NOTES ET DOCUMENTS	DATE	OBJET
<p>CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES</p> <p>RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COMPETENCE ET LA PLACE DES CELLULES CHARGEES DU CONTENTIEUX DANS LES SERVICES EXTERIEURS</p> <p>Etabli par M. CAGET, Inspecteur général de l'Equipement</p> <p>(Affaire n° 84.23)</p>	SEPTEMBRE 1986	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Etudier les problèmes relatifs à la compétence et à la place des cellules chargées du contentieux dans les services extérieurs. ➤ Proposer des solutions en vue d'une meilleure formation initiale et complémentaire des agents affectés aux tâches contentieuses. ➤ Résulter compétence des orientations envisagées en matière d'évolution des services locaux une ou plusieurs propositions des structures appropriées . ➤ Apprécier, en fonction de l'évolution des structures, quel devrait être le rôle des administrations centrales pour que le contentieux soit traité dans les meilleures conditions.
<p>MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT ET DES TRANSPORTS</p> <p>MISSION SUR LA FONCTION JURIDIQUE DU MINISTERE CHRISTIAN VIGOUROUX</p> <p>(REF. : LETTRE DU MINISTRE DU 23 JUILLET 1992)</p>	NOVEMBRE 1992	<p>Proposition pour améliorer le fonctionnement de l'organisation qui venait d'être adoptée (déc. du 27 mars 1992)</p>
<p>MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT ET DES TRANSPORTS</p> <p>CLUB CONTENTIEUX DES CIFP DE TOURS ET DE NANTES</p>	18 MARS 1993	<p>Plaquette rédigée collectivement par les responsables des services déconcentrés du ressort territorial des centres inter-régionaux de formation professionnelle (CIFP) de Nantes et de Tours.</p> <p>Base de réflexion pour affirmer la reconnaissance de la mission juridique et faciliter les indispensables.</p>

RAPPORTS, NOTES ET DOCUMENTS	DATE	OBJET
<p>CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES</p> <p>RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL PRESIDE PAR M. MAX FORTIN INSPECTEUR GENERAL DE L'EQUIPEMENT, SUR LES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA FONCTION JURIDIQUE ET CONTENTIEUSE DANS LES SERVICES DECONCENTRES, ETABLI PAR M. YVES QUERO, INGENIEUR EN CHEF DES PONTS ET CHAUSSEES</p> <p>(Affaire n° 92.160)</p>	22 NOVEMBRE 1993	<p>Analyser les conditions d'exercice de la fonction juridique et contentieuse dans les services déconcentrés.</p> <p>objectifs fixés : « A partir de l'analyse des rapports d'inspection, l'audition des responsables des services concernés, le groupe fera le point de l'évolution de la situation depuis l'intervention de la circulaire du 25 février 1987 relative en renforcement du rôle des cellules chargées du contentieux dans les services extérieurs.... ».</p>
<p>MINISTERE DE L'EQUIPEMENT DU LOGEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME.</p> <p>MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES</p> <p>RESPONSABILITE ORGANISATION ET MOYENS DES SERVICES DECONCENTRES DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT DANS LE DOMAINE DES RISQUES NATURELS (RESPOM)</p> <p>-- RAPPORT GENERAL --</p> <p>RAPPORTEUR : M. Jacques GUELLEC Ingénieur général des Ponts et Chaussées</p>	JANVIER 1996	« Le rapport général a établi d'après des rapports spécifiques à un ou plusieurs risques naturels. Il comporte des propositions développées et justifiées dans le corps du rapport, visant à améliorer les conditions dans lesquelles les services déconcentrés du Ministère de l'Equipement prennent en compte les risques naturels dans leur action ».
<p>CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES</p> <p>2ème SECTION « AFFAIRES JURIDIQUES ET SOCIALES »</p> <p>FONCTION DE VEILLE DU CGPC : THEMES PRIORITAIRES DE REFLEXIONS PREPARATOIRES A L'ADAPTATION DES POLITIQUES PUBLIQUES « LA DIMENSION JURIDIQUE »</p> <p>Claude ROBERT, Président de la 2ème Section</p>	NOVEMBRE 1998	<p>La dimension juridique dans son contexte historique (problématique générale) L'actualité et l'écuité de la dimension juridique au Ministère de l'Equipement Voies et propositions</p>

RAPPORTS, NOTES ET DOCUMENTS	DATE	OBJET
<p>CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES</p> <p>RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA MISE EN PLACE D'UN POLE JURIDIQUE A LA DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES ET DE L'ADMINISTRATION GENERALE</p> <p>(Affaire n° 1998-0107.01)</p>	<p>9 DECEMBRE 1998</p>	<p>Réponse à la demande formulée le 30 avril 1998 auprès du Vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées par le directeur des affaires financières et de l'administration générale.</p>
<p>MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER</p> <p>CONSEIL MINISTERIEL DE L'EVALUATION</p> <p>RAPPORT SUR L'EVALUATION DE L'INTERVENTION DES SERVICES DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER DANS LE DOMAINE DE L'APPLICATION DU DROIT DES SOLS.</p> <p>Agnès CLARET DE FLEURIEU, Présidente de la section des Affaires Juridiques et Sociales</p>	<p>JUIN 2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ apprécier la manière dont les services déconcentrés remplissent leur rôle dans le domaine de l'application du droit des sols, ➤ analyser l'organisation et le pilotage des services, ➤ faire des propositions concrètes d'amélioration.
<p>CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES</p> <p>SECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES ET SOCIALES</p> <p>COLLEGE DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONTENTIEUSES</p> <p>ENQUETE SUR L'ORGANISATION, LES MOYENS ET LE FONCTIONNEMENT DES CELLULES JURIDIQUES DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DE L'EQUIPEMENT</p> <p>(Rapport n° 2003.0195.01)</p>	<p>FEVRIER 2004</p>	<p>Etablir 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.</p>

RAPPORTS, NOTES ET DOCUMENTS	DATE	OBJET
<p style="text-align: center;">COUR DES COMPTES</p> <p style="text-align: center;">SEPTIEME CHAMBRE</p> <p style="text-align: center;">DEUXIEME SECTION</p> <p>OBSERVATIONS DEFINITIVES LA GESTION DES CONTENTIEUX, DES FRAIS JURIDIQUES ET DES REPARATIONS CIVILES AU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT</p>	8 OCTOBRE 2004	<ul style="list-style-type: none"> ➤ L'organisation générale de la fonction contentieuse, ➤ La stratégie contentieuse, ➤ La protection juridique des agents, ➤ L'Etat victime des dommages, des contraventions de voirie, ➤ Leçons et conséquences tirées des contentieux
<p>PROPOSITIONS POUR UNE MEILLEURE SECURITE JURIDIQUE DES AUTORISATIONS D'URBANISME</p> <p>RAPPORT AU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, ET AU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DU TOURISME ET DE LA MER.</p> <p>PRESENTE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL CONSTITUE SOUS LA PRESIDENCE DE PHILIPPE PELLETIER, AVOCAT, PRESIDENT DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMELIORATION DU TERRITOIRE</p>	JANVIER 2005	<p>Proposer une amélioration juridique des autorisations d'urbanisme, organisée autour de quelques termes principaux et notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ améliorer la gestion des contentieux ; ➤ faciliter la régularisation des voies de procédure mineurs ; ➤ accroître la lisibilité des délais de recours.
<p>CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSES</p> <p>SECTION DROIT, LOGEMENT SOCIETE COLLEGE DROIT ET CONTENTIEUX</p> <p>LA FONCTION JURIDIQUE DANS LA NOUVELLE ORGANISATION DECONCENTREE DE L'EQUIPEMENT</p> <p>RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL PRESIDE PAR André CHAVAROT, Coordonnateur du Collège « droit et contentieux »</p> <p>(Rapport n° 2005.0248.01)</p>	SEPTEMBRE 2005	<p>Afin d'apporter la contribution à l'ensemble des réflexions menées sur la réforme des services déconcentrés de l'Equipement, le collège a pris l'initiative avec les responsables des anciennes DPSM (Direction du personnel des services et de la modernisation) et DAFAG (direction des affaires financières et de l'administration générale) qui participaient à des activités, d'examiner les perspectives d'évolution de la fonction juridique dans la future organisation.</p>

Annexe 14

N.N. Titre de l'action : Le système d'information juridique (SIJ) :

Présentation des objectifs et des enjeux

La direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques a engagé une opération d'informatisation commune aux services juridiques centraux et déconcentrés.

Le projet SIJ concerne tout juriste exerçant dans un service quelconque ayant pour fonction soit de traiter des affaires contentieuses ou pré-contentieuses, soit de procéder à des analyses juridiques et de délivrer des conseils juridiques, soit de participer à l'élaboration de textes juridiques. Il permettra d'unifier les différents systèmes existants et non compatibles à l'heure actuelle (applications Oracle, bases Access, fichiers Excel), tout en assurant néanmoins la reprises des données qu'ils contiennent.

Finalités :

Parmi les principaux avantages attendus du S.I.J. Figure l'émergence d'une pratique professionnelle commune de ces services juridiques, une meilleure circulation des informations, commune une identification plus rapide et plus fiable des contentieux souvent mal orientés, évitant également les doublons.

Au surplus, le système devrait permettre une meilleure restitution des données statistiques et *financières* et, en conséquence, une *meilleure appréhension des risques* et des pathologies juridiques pour l'ensemble des activités ministérielles.

A cet égard, la mise en oeuvre de la LOLF impose une meilleure connaissance par secteur d'activité et donc par programme des *enjeux financier générés par les litiges*, quel que soit leur mode de traitement ou le service appelé à défendre les intérêt de l'administration -service local ou central, voire « externalisation »-.

Le SIJ sera le seul vecteur de la *programmation des crédits* dans le domaine des affaires juridiques (cf. note récente de M. le contrôleur financier).

Le SIJ répond enfin aux observations de la Cour des comptes qui a précisément relevé le manque de visibilité des enjeux financier des dossiers juridiques ainsi que, de manière générale, une très mauvaise perception des activités de l'ensemble des services juridiques du ministère.

Action NN.XX : Concevoir et déployer un système d'information juridique.

Nom du responsable : - maîtrise d'ouvrage : Marc Rouchayrole, sous-directeur de l'éthique et du droit privé (DAJIL/EDP), assisté de Magali Labruyère (DAJIL/ASP3) et de Jean-François Landel (DAJIL/EDP)

- maîtrise d'oeuvre : sous-direction des technologies de l'information (DAJIL/TI)

Calendrier envisagé : développement de l'application envisagé au cours du second semestre 2007.

Indicateur de suivi opérationnel :

PROJET «**S**YSTÈME D'INFORMATION JURIDIQUE «**S.I.J**» ET CONCERNE LE DOMAINE JURIDIQUE DES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE (**DAC**) ET DES SERVICES DÉCONCENTRÉS (**D**IRECTIONS **D**EPARTEMENTALES DE L'**E**QUIPEMENT – **DDE** ET **D**IRECTIONS **R**ÉGIONALES DE L'**E**QUIPEMENT – **DRE**).
LE RESPECT DE CELUI CI DOIT PERMETTRE LA RÉALISATION DE L'APPLICATION ET LA REPRISSE DES DONNÉES NATIONALES.
L'AMBITION AFFICHÉ EST UN DÉPLOIEMENT DE L'APPLICATION AU DÉBUT DU SECOND SEMESTRE **2007**.

Annexe 15

MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT, DE LA MER ET DU TOURISME RÉPARTITION DES CONTENTIEUX ENTRE LES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE

<p>DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES, INFORMATIQUES ET LOGISTIQUES (DAJIL) Sous-direction de l'assistance aux services et du droit public (ASP), - Bureau du droit de la commande publique (ASP2)</p> <p style="text-align: center;">- Bureau de la qualité réglementaire, du droit public et du contentieux (ASP3)</p> <p>En liaison avec le service du personnel/département des politiques et prestations sociales, bureau des pensions (DS3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Instruction des dossiers relatifs aux litiges de la passation ou de l'exécution des marchés publics d'administration centrale et des services qui y sont rattachés. - Politique générale de traitement des litiges et coordination du traitement des recours formés contre les décrets ; - Instruction des dossiers relatifs aux actions contentieuses, pré-contentieuses et transactionnelles liées à la responsabilité générale des services, dont les litiges nés des prêts de concours ; - Instruction des questions relatives à la déchéance quadriennale ; - Application de la loi sur l'accès aux documents administratifs ; <p>Contentieux du personnel</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contentieux des concours (refus d'admission à concourir, régularité des opérations du concours, respect des listes de classement, renoncations, affectations...); - Contentieux des rémunérations [traitement, accessoires du traitement (supplément familial de traitement, indemnité de résidence), primes et indemnités, rémunérations accessoires] - Contentieux de la carrière (titularisation, notation, mutation, congés, positions, avancement et promotion, reclassement, reconstitution de carrière, cessation de fonctions, droits et obligations) ; - Contentieux syndicaux (participation aux élections professionnelles, composition des organismes paritaires) ; - Contentieux de la gestion des personnels des affaires maritimes (carrière, pensions de retraite, accidents) ; - Contentieux des accidents de service ; - Contentieux des pensions des fonctionnaires et des OPA ; - Contentieux des allocations temporaires d'invalidité des fonctionnaire;
--	--

<p>- Bureau de l'éthique et de la déontologie (ED1)</p> <p>- Bureau du droit pénal et de la protection juridique (ED 2)</p> <p>- Bureau du droit privé et du droit des technologies de l'information (ED 3)</p>	<p>- Contentieux disciplinaire [décisions pré-disciplinaires (suspensions), garanties et procédure, sanctions, amnistie.]</p> <p>- Assistance aux agents publics mis en cause pour des fautes non détachables du service et défense des agents victimes d'agression ou de voie de fait</p> <p>- Contentieux en matière de responsabilité pénale des agents des affaires maritimes (sécurité et circulation maritimes)</p> <p>- Instruction des dossiers de contentieux judiciaires en liaison avec l'agence judiciaire du Trésor relatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au patrimoine mobilier et immobilier du ministère ; - aux questions d'emprise et de voie de fait ; - aux accidents de la circulation ; - à la responsabilité contractuelle et extra-contractuelle de l'Etat ; - à la propriété intellectuelle ; - aux nouvelles technologies de l'information et de la communication
<p>DIRECTION GÉNÉRALE DES ROUTES</p> <p>- Bureau des affaires juridiques (RG/RJ)</p>	<p>- Contentieux lié à l'infrastructure routière nationale expropriation (déclaration d'utilité publique) [représentant 19 % des contentieux et pré-contentieux enregistrés entre 2003 et 2005 dont ¼ donne lieu à la rédaction de mémoires]</p> <p>dommages de travaux publics [accidents sur autoroutes non concédées et RN représentant 68% des contentieux et pré-contentieux traités par la DGR]</p> <p>marchés publics [ouvrages routiers représentant 13 % du total des contentieux et pré-contentieux traités par la DGR]</p>
<p>DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION (DGHUC)</p> <p>Sous-direction du droit de l'urbanisme,</p> <p>- BUREAU DU CONTENTIEUX DE L'URBANISME (DU2)</p>	<p>- Procédures, documents et autorisations du code de l'urbanisme ;</p> <p>- Droit pénal de l'urbanisme ;</p> <p>- Responsabilité de l'Etat en matière d'urbanisme ;</p> <p>- Expropriation pour des opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme et réalisées pour l'Etat ;</p> <p>- Déclarations d'utilité publique emportant mise en compatibilité des documents d'urbanisme ;</p>

<p>Sous-direction du droit de l'habitat,</p> <p>- Bureau du droit immobilier et du contentieux de l'habitat (DH1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Défense des intérêts de l'Etat devant les juridictions administratives dans les domaines de l'habitat et de la construction ; - Aide personnalisée au logement (APL) et primes de déménagement ; - Changement d'affectation de locaux à usage d'habitation; - HLM ; - Aides à la pierre : <ul style="list-style-type: none"> ➤ primes à l'amélioration de l'habitat (PAH), ➤ toutes subventions de l'Etat (dont résorption de l'habitat insalubre (RHI), ➤ prêts aidés par l'Etat (notamment PLA), ➤ subventions de l'ANAH - Collecte 1 % - participation des employeurs à l'effort de construction ; - Arrêté de péril – immeubles menaçant ruine ; - Règles de construction et normes de sécurité des bâtiments d'habitation ; - Réquisitions de terrains par le Préfet pour le relogement temporaire des personnes occupant un logement insalubre
<p>DIRECTION DE LA SÉCURITÉ ET DE LA CIRCULATION ROUTIÈRES (DSCR)</p> <p>Sous-direction de l'action interministérielle et de la communication (SR/IC)</p> <p>- Bureau de la législation et du contentieux (SR/IC3)</p>	<p style="text-align: center;">CONTENTIEUX RELATIF À LA FORMATION DU CONDUCTEUR</p> <p>Permis de conduire : examen et titre</p> <ul style="list-style-type: none"> - examens du permis de conduire toutes catégories, réglementation et organisation, modalités et suivi des convocations, - délivrance du titre, réglementation et organisation, conditions de validité, échange et équivalence, - réglementation relative à l'aptitude physique à la conduite (commissions médicales);
	<p>Pédagogie de la conduite</p> <ul style="list-style-type: none"> - réglementation et suivi des établissements d'enseignement de la conduite (agrément), réglementation et suivi des examens relatifs à l'enseignement de la conduite ; <p style="text-align: center;">CONTENTIEUX RELATIF À L'EXPLOITATION ET À LA SÉCURITÉ DE LA ROUTE</p> <p>Equipements et sécurité</p> <ul style="list-style-type: none"> - homologation et normalisation des équipements, - réglementation relative à la signalisation routière (horizontale et verticale), - réglementation des restrictions de circulation des poids lourds, - réglementation de la circulation des transports exceptionnels. <p style="text-align: center;">Exploitation</p> <ul style="list-style-type: none"> - systèmes d'information routière (opération SIRIUS...), - schéma directeur d'exploitation de la route (SDER),

	<ul style="list-style-type: none"> - gestion du réseau d'appel d'urgence sur routes nationales et autoroutes non concédées (contrats de dépannage...), - plans de circulation et d'informations routières pour événements exceptionnels; <p style="text-align: center;">CONTENTIEUX RELATIF À LA RÉGLEMENTATION TECHNIQUE DES VÉHICULES</p> <ul style="list-style-type: none"> - réglementation technique des véhicules et leurs équipements (éclairage et signalisation, pneus...), - homologation des équipement, - réception, immatriculation et détermination de la puissance fiscale des véhicules (vignette), - réglementation technique des véhicules agricoles, caravanes, voitures, poids lourds, transports en commun, deux roues et autres véhicules spécifiques, - contrôle technique des véhicules (octroi et retrait des agréments des établissements de contrôle et des contrôleurs); <p style="text-align: center;">CONTENTIEUX RELATIF À L'ACTION INTERMINISTÉRIELLE</p> <ul style="list-style-type: none"> - textes réglementaires du code de la route relatifs à tous les domaines de compétence de la sécurité routière, - contentieux relatifs aux véhicules gravement accidentés (VGA) et aux véhicules économiquement irréparables (VEI) ; agréments et retrait d'agréments des experts.
<p>DIRECTION DES TRANSPORTS FERROVIAIRES ET COLLECTIFS (DTFC) Sous-direction de la sécurité, de l'organisation et des affaires européennes et internationales des transports ferroviaires et collectifs (SOE)</p> <p>- Bureau de l'organisation des transports ferroviaires et collectifs (SOE 2)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Contentieux de la DTFC - Instructions en appel des dossiers contentieux concernant les contraventions de grande voirie pour les faits antérieurs à 1997 intervenues sur le domaine désormais confié à RFF (pour les faits postérieurs à cette date, RFF peut mener l'action) ; - Instructions en appel des dossiers contentieux concernant les contraventions de grande voirie qui ne sont pas intervenues sur le domaine confié à RFF (bâtiments, cour de gare); - Suivi des questions juridiques, domaniales ou contentieuses relatives à la SNCF ou à RFF.
<p>DIRECTION DES TRANSPORTS MARITIMES, ROUTIERS ET FLUVIAUX</p> <p>Sous-direction des ports, des voies navigables et du littoral (PVL)</p> <p>- Bureau de l'organisation et de la réglementation des ports et des voies navigables (PVL2)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Contentieux relatif aux travaux publics; - Contentieux relatif à l'exploitation des ports maritimes; - Contentieux de la police et des services publics

<p>- Bureau du littoral et de l'environnement (PVL3)</p> <p>Sous-direction des transports maritimes et fluviaux (TMF)</p> <p>- Bureau du développement économique des transports maritimes et fluviaux (TMF1)</p> <p>- Bureau de l'organisation et de la réglementation du transport maritime (TMF2)</p> <p>- Bureau de l'organisation, de la réglementation et de la sécurité du transport fluvial (TMF3)</p>	<p>- Contentieux relatif à la gestion du domaine public maritime; - Contentieux de la police et des services publics</p> <p>- Litiges liés au domaine public fluvial</p> <p>- Contentieux de la flotte de commerce; - Contentieux de la police et des services publics</p> <p>- Contentieux du transport fluvial</p>
<p>Sous-direction du travail et des affaires sociales (TS)</p> <p>- Bureau de la réglementation et du contentieux du travail des transports terrestres (TS2)</p>	<p>- Suivi des recours hiérarchiques et contentieux en matière de licenciement des salariés protégés - Droit social et du travail;</p>
<p>- Bureau de la négociation collective, des statuts et de la représentation du personnel (TS3)</p>	<p>- Traitement du contentieux en matière d'institutions représentatives du personnel</p>
<p>DIRECTION DES AFFAIRES MARITIMES</p> <p>Sous-direction des activités littorales et maritimes (LM)</p> <p>- Bureau des affaires juridiques et contentieuses (LM4)</p>	<p>- Suivi des contentieux devant les juridictions administratives en matière de législation des gens de mer, de sécurité maritime, et de plaisance, relevant de la compétence de la direction pour lesquels la représentation de l'Etat relève du niveau ministériel</p>
<p>DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AVIATION CIVILE (DGAC)</p> <p>- Bureau du contentieux (SDJ2)</p>	<p>- Défense de l'Etat devant les juridictions administratives à tout niveau d'instance pour tous les litiges concernant le champ de compétence de l'aviation civile : fonction publique, personnel navigant, environnement, aérodromes, etc.;</p> <p>- Participation à l'élaboration des observations de l'administration devant la juridiction judiciaire ;</p> <p>- Contentieux mettant en cause sur le plan pénal les agents de la DGAC</p> <p>- Suivi de l'exécution des décisions juridictionnelles, y compris</p>

	<p>dans leur aspect pécuniaire ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instruction des dossiers liés aux actions transactionnelles.
<p>DIRECTION DU TOURISME (DT)</p> <p>- Bureau des affaires juridiques, du contentieux et des affaires communautaires</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Suivi des affaires contentieuses inhérentes à son domaine de compétence (tourisme).
<p>DIRECTION DE L'ÉTABLISSEMENT NATIONAL DES INVALIDES DE LA MARINE (DENIM)</p> <p>Sous direction des affaires juridiques</p> <p>- Bureau du contentieux de la sécurité sociale des marins</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion des procédures contentieuses relatives au régime des marins devant les juridictions administratives, civiles pénales et devant les juridictions spécialisées (tribunaux des affaires de sécurité sociale et tribunaux contentieux) ;
	<ul style="list-style-type: none"> - Suivi des actions en responsabilité contre les tiers - Contentieux du recouvrement des recettes et celui des avis de trop payé;