

n° 2005-0248-01

septembre 2005

La fonction juridique dans la nouvelle organisation déconcentrée de l'équipement

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

SECTION DROIT, LOGEMENT ET SOCIETE

COLLEGE DROIT ET CONTENTIEUX

rapport n° 2005-0248-01

septembre 2005

LA FONCTION JURIDIQUE DANS LA NOUVELLE ORGANISATION DECONCENTREE DE L'EQUIPEMENT

Rapport du groupe de travail
présidé par André Chavarot,
coordonnateur du collège « droit et contentieux »

Destinataires

Le secrétaire général
La directrice générale du personnel et de l'administration
La directrice des affaires juridiques, informatiques et logistiques

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



conseil général
des Ponts
et Chaussées
Le Vice-Président

note à l'attention de

Monsieur le Secrétaire général

Madame la Directrice générale du personnel
et de l'administration

Madame la Directrice des affaires juridiques, informatiques
et logistiques

La Défense, le 21 SEP. 2005

affaire n° 2005-0248-01

Le collège « affaires juridiques et contentieuses » du conseil général des ponts et chaussées, devenu collège « droit et contentieux », a lancé, en février 2005, une réflexion sur les perspectives d'évolution de la fonction juridique dans la future organisation des services déconcentrés de l'Équipement, en plein accord avec les responsables des anciennes DPSM et DAFAG participant à ses activités.

Il a constitué, à cet effet, un groupe de travail composé à la fois -de certains de ses membres- de représentants des services désormais regroupés au sein de la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques (DAJIL) ainsi que de responsables des entités juridiques de trois DDE.

Je vous transmets, ci-joint, le rapport du groupe de travail présidé par **M. André Chavarot**, coordonnateur du collège.

Ce rapport a été examiné et approuvé par le collège lors de sa réunion du 14 septembre, en présence des représentants de la DAJIL. Il évalue par domaine d'activité la charge de travail des entités juridiques des DDE et prévoit les évolutions qu'elles devraient connaître du fait des transformations en cours.

A partir de ce constat et de ces prévisions, il recommande un schéma d'organisation fondé sur quatre principes essentiels :

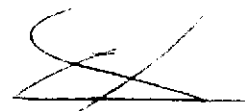
- garantir à la fonction juridique, dans la nouvelle configuration des services, un positionnement à la mesure du rôle qui doit être le sien,
- adapter l'organisation à la grande diversité des situations constatées d'un département à l'autre et, en conséquence, mettre en place un dispositif souple et modulable,
- prendre en considération les contraintes qui, dans les services restructurés, resteront inhérentes à la gestion des ressources humaines et des moyens de fonctionnement,
- veiller à la nécessité d'assurer la continuité des activités juridiques dans la période de remodelage des services.

Le dispositif qu'il préconise repose sur :

- le maintien d'une compétence juridique de proximité dans chaque DDE, à des degrés divers en fonction de la grande diversité de leurs moyens,
- le renforcement de l'échelon régional, avec le transfert au delà des compétences en matière routière, de certaines compétences juridiques nouvelles,
- un mode de fonctionnement en réseau assurant notamment aux entités départementales un appui, d'intensité variable selon les besoins, de la part du niveau régional et de l'administration centrale.

Le rapport souligne le fait 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.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2005-0248-01

- Monsieur le secrétaire général	1 ex
- Madame la directrice générale du personnel et de l'administration	1 ex
- Madame la directrice des affaires juridiques, informatiques et logistiques	1 ex
- Monsieur le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	1 ex
- Monsieur le directeur général des routes	1 ex
- Monsieur le directeur général de la mer et des transports	1 ex
- Monsieur le directeur de la sécurité et de la circulation routières	1 ex
- Monsieur le vice-président du CGPC	1 ex
- Monsieur le président de la 1 ^{ère} section	1 ex
- Madame la présidente de la 2 ^{ème} section	1 ex
- Monsieur le président de la 3 ^{ème} section	1 ex
- Monsieur le président de la 4 ^{ème} section	1 ex
- Monsieur le président de la 5 ^{ème} section	1 ex
- Monsieur le président de la 6 ^{ème} section	1 ex
- Monsieur le président de la 7 ^{ème} section, secrétaire général du CGPC	1 ex
- Messieurs les coordonnateurs de MIGT	11 ex
- Mesdames et messieurs les membres du groupe de travail	15 ex
- Mesdames et messieurs les membres du collège « droit et contentieux»	20 ex
- archives	10 ex

SOMMAIRE

	Page
INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE : EVALUATION ET EVOLUTION PREVISIBLE DE LA CHARGE DE TRAVAIL DES ENTITES JURIDIQUES DES DDE	2
1- ROUTES	2
11 - Des DDE refondées « sans routes »	2
12 - Le maintien d'une activité juridique modeste liée à la sécurité routière	3
2 - VIE DES SERVICES ET ACTIVITES « SUPPORT »	4
21 - Les questions juridiques relatives aux moyens matériels	4
a) Le traitement des accidents matériels de véhicules	4
b) Les marchés publics	5
22- Les questions juridiques relatives aux agents	5
a) La protection juridique des agents	5
b) Le contentieux « fonction publique »	5
23 - Les questions juridiques transverses	6
3 - URBANISME	6
31 - L'urbanisme, une compétence centrale pour les DDE, susceptible de se développer	6
32 - L'urbanisme, domaine d'implication forte des entités juridiques	7
4 - POLITIQUE DU LOGEMENT, HABITAT	8
41 - Le fonds de solidarité pour le logement	8
42 - Le contentieux pénal de la construction	8
5 - INGENIERIE PUBLIQUE	8
51 - L'ingénierie publique a évolué	9
52 - Une charge de travail qui ne va pas diminuer	9
6 - ENVIRONNEMENT – RISQUES	10
61 - Un contexte en évolution	10
62 - Plusieurs types d'activités juridiques sont susceptibles de croître	10
7- TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION, PROPRIETE INTELLECTUELLE	11
71 - Quatre thématiques émergentes	11
72 - Des enjeux juridiques importants	12

DEUXIEME PARTIE :	
LE CADRE DE L'ORGANISATION FUTURE	13
1 - UNE COMPETENCE JURIDIQUE DANS CHAQUE DDE	13
11 – Un besoin avéré	13
12 - Une mise en œuvre modulée	14
13 - Un schéma de référence	14
14 – L'organisation minimale nécessaire	15
15 - Un traitement ponctuel des cas exceptionnels	15
2 - UN ECHELON REGIONAL STRUCTURE	15
21 – Des compétences propres	16
a) La réorganisation des services routiers	16
b) Le transfert de certaines compétences des DDE	16
22 – L'appui aux DDE	17
a) Pour les DDE n'ayant pas la masse critique suffisante	17
b) Pour les autres DDE	17
3 - UN RESEAU ORGANISE	17
31 - L'administration centrale	18
a) Une capacité d'appui à renforcer	18
b) Une lisibilité à améliorer	18
32 - L'échelon régional	19
33 - L'échelon départemental	19
a) Les autres services déconcentrés de l'Etat	19
b) Les préfetures	19
34 - Les relations entre les DDE	19
4 - DES CONDITIONS DE BASE IMPERATIVES	20
41 - La conduite d'une véritable stratégie de renforcement de la fonction juridique	20
42 - Le dépassement des approches administratives traditionnelles	20
CONCLUSION	21
ANNEXES	
ANNEXE 1 : Liste des membres du groupe de travail et du comité de rédaction	24
ANNEXE 2 : Liste des personnes auditionnées par le groupe de travail	25
ANNEXE 3 : Part du travail juridique lié aux infrastructures routière dans les entités juridiques des DDE - Eléments d'appréciation chiffrés (estimations)	26
ANNEXE 4 : Les futurs services gestionnaires des pré-contentieux et contentieux de l'ingénierie publique	28

LA FONCTION JURIDIQUE DANS LA NOUVELLE ORGANISATION DECONCENTREE DE L'EQUIPEMENT

Afin d'apporter sa contribution à l'ensemble des réflexions menées sur la réforme des services déconcentrés de l'Equipement, ce qui était alors le collège « affaires juridiques et contentieuses » a pris l'initiative, avec l'encouragement des responsables des anciennes DPSM et DAFAG qui participaient à ses activités, d'examiner les perspectives d'évolution de la fonction juridique dans la future organisation.

Il a constitué, à cet effet, en février 2005, un groupe de travail composé à la fois, outre son coordonnateur et sa secrétaire technique, de représentants des services désormais regroupés au sein de la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques (DAJIL), de responsables des entités juridiques de trois DDE et de certains de ses membres ayant une activité d'inspection¹.

Ce groupe a auditionné des représentants des principales directions d'administration centrale concernées, ainsi qu'un responsable de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur et un membre du collège chargé du secteur aménagement, urbanisme, habitat².

Il s'est attaché, d'abord, à évaluer par domaine d'activité la charge de travail des entités juridiques des DDE et à prévoir les évolutions qu'elles devraient connaître du fait de la transformation des missions et des structures des services déconcentrés.

A partir de ce constat et de ces prévisions, il s'est ensuite efforcé de définir ce que pourrait être un schéma d'organisation de la fonction juridique aux échelons départemental et régional, et a présenté un ensemble de propositions.

Le rapport du groupe de travail, établi par un comité de rédaction constitué en son sein³, a été soumis au collège « droit et contentieux » qui l'a approuvé lors de sa réunion du 14 septembre 2005.

Les deux temps de la démarche ainsi menée seront présentés successivement.

¹ cf. liste des membres du groupe de travail en annexe 1

² cf. liste de ces personnes en annexe 2

³ cf. liste des membres du comité de rédaction en annexe 1

PREMIERE PARTIE : ÉVALUATION ET EVOLUTION PREVISIBLE DE LA CHARGE DE TRAVAIL DES ENTITES JURIDIQUES DES DDE

L'évaluation de la charge de travail des entités juridiques des DDE a été effectuée pour leurs principaux domaines de compétence et inclut, pour chacun d'eux, les divers types de mission juridique (le traitement des pré-contentieux y compris les expertises, celui des contentieux et les activités de conseil préventif).

Les données chiffrées qui ont été recueillies résultent d'estimations portant, selon ces domaines, sur un nombre très variable de DDE. Elles montrent la grande hétérogénéité des situations existantes et doivent être prises avec beaucoup de précautions compte tenu de leur caractère fragmentaire.

Au-delà de cet état des lieux, le groupe s'est efforcé de mesurer l'incidence des évolutions structurelles en cours sur la charge de travail prévisible des entités juridiques, avec toute la marge d'approximation inévitable dans une telle démarche prospective.

Outre les transferts de compétences liés à la décentralisation, la déconcentration partielle des procédures d'appel actuellement envisagée est, elle aussi, susceptible d'avoir des conséquences importantes sur l'activité des entités juridiques.

On passera en revue les différents domaines.

1 - ROUTES

On peut estimer que les entités juridiques des DDE consacrent, en moyenne et approximativement, compte tenu de la disparité des situations observées (cf. annexe 3) 15% de leur activité à traiter :

- les dommages de travaux publics (TP) et les dommages subis par les usagers,
- l'expropriation et les déclarations d'utilité publique (DUP),
- la gestion du domaine public, contraventions de grande voirie incluses,
- les marchés de travaux (pré-contentieux et contentieux de la passation et de l'exécution),
- la réglementation de l'affichage publicitaire et sa mise en œuvre,
- le conseil juridique interne et les actions de formation concernant ces aspects.

11 - Des DDE refondées « sans routes »

Les transferts de compétence liés à la décentralisation et la restructuration des services routiers au niveau régional ne manqueront pas d'avoir pour conséquence une diminution de la charge de travail des entités juridiques dans ce domaine.

A l'issue des transformations engagées, et comme cela est indiqué expressément dans une note de cadrage remise aux DDE en février 2005, « *les actuels emplois des services routiers des DDE seront répartis entre les collectivités territoriales, les directions inter-régionales de la route (DIR) et les services de maîtrise d'ouvrage (SMO)* », autrement dit les DDE n'auront plus aucune activité liée à la route, en tout cas aux infrastructures routières, et, par voie de conséquence, plus le personnel affecté à cette mission. Cela n'exclut pas que, pendant une phase transitoire, elles aient une part d'activité résiduelle en la matière.

Le travail des entités juridiques sera donc très directement concerné par ce changement majeur.

Selon les cas, l'activité appelée à disparaître représente de 5 à 50%, ce qui donne, sur un échantillon (cf. annexe 3) d'une quarantaine de DDE, un point médian d'environ -15%. Le réseau des juristes de l'Est, de même qu'une grosse DDE comme celle des Bouches-du-Rhône, indique -20% et le réseau du Nord -50%. Le réseau « Ile-de-France » donne une fourchette de -30 à -40%. bien supérieure aux autres chiffres. Nombre de DDE affichent un pourcentage nettement inférieur.

Ce dernier point s'explique notamment par la partition⁴ des services routiers autres que le parc, entre la DDE, d'une part, et le conseil général, d'autre part, qui, lorsqu'elle a été effectuée (article 7 de la loi du 2 décembre 1992), est à l'origine d'une baisse d'activité notable. Ce constat n'est toutefois pas systématique⁵. Il convient également de noter que ce qui a été inclus dans l'activité consacrée à la route peut varier d'un service à l'autre : contentieux seul, pré-contentieux, activité de conseil, participation à la formation, etc.

Aussi bien, faire le calcul d'une moyenne n'a qu'une signification limitée étant donné la très grande hétérogénéité des situations constatées.

12 - Le maintien d'une activité juridique modeste liée à la sécurité routière

Un groupe de travail chargé de faire des propositions sur le rôle, les missions, les moyens et les compétences des services déconcentrés de l'équipement dans la politique de sécurité routière au niveau local, animé par M. Crocherie, DRDE de Midi-Pyrénées, a confirmé récemment le caractère interministériel et partenarial de la politique de sécurité routière et a proposé le renforcement de l'implication des DDE dans la politique locale de sécurité routière, malgré la remise en cause par les réformes en cours de leur rôle de gestionnaire du réseau routier.

Les propositions de ce groupe de travail ont été reprises par la DSCR et la DPSM qui, par lettre du 5 janvier 2005, ont demandé aux DDE de « *constituer un véritable service de la sécurité routière articulé autour des trois volets de la connaissance de l'insécurité routière, de l'éducation routière et, le cas échéant, de l'animation de la politique locale de sécurité routière...* ». Cette réorganisation devrait contribuer, « *...sous l'autorité du préfet et avec les autres services déconcentrés, à renforcer en ce domaine l'action de l'Etat, et notamment l'efficacité des initiatives prises dans le cadre du plan départemental d'actions de sécurité routière, sous la direction du chef de projet désigné par le préfet ...* ».

La sécurité routière demeure donc de la compétence des DDE et participe même de l'un des quatre « piliers » identifiés.

⁴ Elle détermine les parties de service qui interviendront exclusivement pour le compte du département sous l'autorité fonctionnelle du président et conduit à définir une nouvelle organisation de la DDE.

⁵ Source : site intranet de la DGPA

L'aspect juridique de cette activité apparaît toutefois limité. En effet, dès lors que l'on considère que ce qui concerne les accidents de la route se rattache à la voirie elle-même, seules - dans une première approche en tout cas - demeurent rattachées à la sécurité routière proprement dite les mesures de police administrative concernant le permis de conduire, les auto-écoles, l'affichage publicitaire, domaines d'intervention régaliens partagés avec les préfetures.

Dans ces conditions, le maintien de cette compétence dans les DDE, voire son renforcement, ne semblent pas de nature à avoir des répercussions significatives sur le niveau d'activité des entités juridiques.

Evolution prévisible : pour l'ensemble des activités liées à la route, les entités juridiques des DDE connaîtront toutes une indéniable perte d'activité, plus ou moins importante selon les départements.

Les DRE, quant à elles, assurent les contrôles des transports routiers qui comportent une dimension juridique déterminante. Elles participent ainsi à la sécurité routière et leur coopération avec les Parquets pourrait connaître un développement notable.

2 - VIE DES SERVICES ET ACTIVITES « SUPPORT »

Actuellement, les entités juridiques des DDE consacrent 10 à 20% de leur temps à traiter :

- les accidents matériels impliquant les véhicules du service,
- les marchés de service (pré-contentieux, contentieux de la passation et de l'exécution),
- la protection juridique des agents, victimes ou mis en cause,
- le contentieux de la fonction publique,
- l'activité juridique transverse liée aux actes de gestion.

21 - Les questions juridiques relatives aux moyens matériels

a) Le traitement des accidents matériels de véhicules

Les accidents matériels de la circulation impliquant des véhicules de service sont, dans la plupart des cas, traités par les entités juridiques.

Certaines DDE ont contracté une assurance pour leur parc automobile. La gestion des accidents constitue alors un accompagnement des mécanismes d'assurance.

Lorsque les véhicules de la DDE ne sont pas assurés, l'entité juridique est chargée de l'application de la convention Etat/assureur ou, au delà de certains seuils ainsi que pour les dommages corporels, d'initier les formalités prévues par la loi de 1985, dite loi « Badinter », avec transmission dans ce cas du dossier à l'administration centrale (désormais à la DAJIL).

Une corrélation entre la baisse des effectifs, celle du nombre des véhicules utilisés et une baisse du nombre des dossiers est à prévoir.

b) Les marchés publics

L'activité d'une DDE conduit à la passation de nombreux marchés (prestations intellectuelles, achat de fournitures, services et travaux relatifs aux bâtiments dont la DDE est gestionnaire). La qualité des procédures engagées conditionne la qualité du résultat attendu. La mission de conseil assurée par les entités juridiques auprès des services « acheteurs » sera très probablement renforcée afin d'éviter autant que possible des contentieux très pénalisants.

La nature des interventions juridiques attachées à l'exécution des marchés est à rapprocher des missions assurées par les entités juridiques au titre de l'ingénierie publique.

Il est souhaitable que les juristes des DDE soient amenés à développer leur action de conseil de proximité dans ce domaine également.

22- Les questions juridiques relatives aux agents

a) La protection juridique des agents

Elle intervient dans tous les cas où un agent subit en service un préjudice imputable à un tiers à la suite d'un accident de la circulation, d'une agression verbale ou physique. Le rôle de l'entité juridique est de rassembler les éléments établissant les faits, de conseiller la hiérarchie et l'agent sur le dépôt de plainte, de saisir la DAJIL qui va gérer le dossier – gestion qui reste centralisée - en relation avec l'avocat choisi.

Il en est de même lorsque la responsabilité d'un agent est recherchée par un tiers pour faute ou à l'occasion de la conduite d'un véhicule dans l'exercice de ses missions.

Il s'agit donc d'un travail classique de préparation d'un dossier donnant lieu à intervention d'avocat, avant celle de l'administration centrale.

En outre, lorsque l'affaire débouche sur une décision de justice, l'entité juridique veille à son exécution, ou se substitue en l'exécutant. Elle récupère les débours, y compris l'indemnité due au titre de l'article 700 du code de procédure civile.

La baisse des effectifs et l'évolution des missions devraient entraîner une diminution du nombre des dossiers.

b) Le contentieux « fonction publique »

Bien qu'étant, en volume, l'un des contentieux les plus importants pour les juridictions administratives, il constitue, à l'heure actuelle, une charge de travail assez légère pour les entités juridiques.

Toutefois, dans le proche avenir, les transferts de personnels seront nécessairement générateurs de contentieux et/ou de pré-contentieux, et la baisse programmée des effectifs devrait probablement entraîner, dans un premier temps, une augmentation de la charge de travail des entités juridiques dans ce domaine. Par ailleurs, le besoin de conseil juridique préventif, exprimé par les services gérant les personnels, tend à s'accroître.

23 - Les questions juridiques transverses

Il s'agit notamment des questions liées à la gestion domaniale (occupation du domaine, propriétés immobilières de l'Etat...), à l'élaboration des actes (décisions individuelles, conventions, contrats...), à l'accès aux documents administratifs, aux délégations de signature.

Sans être quantitativement très importantes, ces tâches sont récurrentes et leur pérennité n'est pas remise en cause.

Evolution prévisible : si la diminution du nombre des agents des DDE doit avoir mécaniquement une incidence sur l'activité juridique liée à ce domaine, cette baisse pourrait être compensée par un accroissement de l'activité de conseil, qui est actuellement très embryonnaire en la matière. Celle-ci permettrait de mieux accompagner juridiquement les nombreuses décisions prises par les unités gestionnaires sur des champs comme la gestion du personnel, les moyens généraux, la commande publique, où le besoin de sécurité juridique se fait de plus en plus sentir en raison d'une meilleure perception des dysfonctionnements possibles.

Ces dysfonctionnements peuvent avoir, dans ces domaines tout particulièrement, cumulativement ou non, des conséquences notables :

- perte importante de temps, immobilisation ou annulation d'une procédure,
- prestation non pertinente,
- coût financier en résultant et/ou contentieux indemnitaire perdu,
- mauvaise image pour les services du ministère,
- sanction pénale, dans certains cas graves, pour les agents, notamment les cadres.

Comme on le verra ci-après, le traitement des certains des aspects relevant du domaine pourrait utilement être transféré à l'échelon régional.

3 - URBANISME

Les entités juridiques consacrent actuellement une part très significative⁶ de leur activité à traiter le contentieux des autorisations d'occupation du sol relevant de l'Etat, à faire du conseil juridique en ce domaine et à assurer l'expertise technique liée au contrôle de légalité.

31 - L'urbanisme, une compétence centrale pour les DDE, susceptible de se développer.

Dans la stratégie de réforme du ministère, le domaine de l'aménagement territorial et de l'urbanisme a été identifié comme l'un des quatre « piliers » de l'activité des futures DDE.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales exclut désormais les communes de plus de 10000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 20000 habitants du principe général de la mise à disposition gratuite des agents de l'Etat pour l'instruction des permis de construire.

⁶ Qu'il n'a pas été possible de chiffrer

La perte d'activité qui en résultera pour les DDE doit toutefois être relativisée. En effet, seulement 2,5% des communes comptent plus de 10000 habitants, tandis que 88% en comptent moins de 2000 et plus de 70% moins de 700. En admettant que les EPCI⁷ prennent progressivement les missions d'instruction – ce qui reste à démontrer – ce mouvement sera nécessairement lent et l'État, seul à pouvoir jouer ce rôle, conservera une mission de solidarité à mener auprès des collectivités les plus petites.

De surcroît, **l'activité juridique liée à l'urbanisme** est susceptible de se renforcer compte tenu :

- de la stratégie d'accompagnement qui s'avérera sans doute nécessaire, pendant une période transitoire, des communes de plus de 10000 habitants reprenant l'instruction de leurs dossiers (efforts de formation et d'appui, voire une double instruction temporaire⁸) ;
- de l'assistance juridique ponctuelle pouvant être sollicitée en matière d'application du droit des sols (ADS) par les communes, quelle que soit leur taille ;
- du rôle de conseil de la DDE auprès des maires dans l'élaboration et le suivi des documents d'urbanisme (qualité des documents d'urbanisme⁹) ;
- de l'instruction des autorisations d'urbanisme de la compétence de l'Etat ;
- de la politique pénale de l'urbanisme, qui demeure une compétence de l'Etat ;
- des règles de sécurité dans les établissements recevant du public (ERP) et du rôle de l'Etat dans les commissions de sécurité ;
- du besoin de conseil exprimé par les élus locaux pour l'urbanisme réglementaire (procédures et application de la règle), la réglementation relative à l'accessibilité des handicapés, la mixité urbaine et sociale, la planification des documents d'urbanisme (procédure, porter à connaissance) ;
- du contrôle de légalité sur les documents et actes d'urbanisme.

32 - L'urbanisme, domaine d'implication forte des entités juridiques

L'urbanisme est fortement empreint de droit, lequel est à la fois son cadre, l'un de ses objets et son outil principal. La pratique du droit de l'urbanisme entre dans le domaine de compétence des entités juridiques des DDE, renforçant celle des services « urbanisme et aménagement ».

Cette compétence s'exprime aujourd'hui principalement lors du traitement des contentieux. Toutefois, l'expertise ainsi acquise se déploie et s'enrichit, hors contentieux, à travers le conseil juridique et le contrôle de légalité, voire la mise en œuvre du droit pénal de l'urbanisme.

Les entités juridiques vont ainsi devoir encore assurer dans les départements :

- le traitement des litiges liés aux actes pris au nom de l'Etat (ADS, cartes communales, plans de prévention des risques,...) et les demandes d'appui contentieux formulées par les communes ;

⁷ Nombre d'EPCI : 2524

Nombre d'EPCI de moins de 20000 habitants : 2068 (soit 81,9% des EPCI)

⁸ cf. rapport de Mme Agnès de Fleurieu sur « Les orientations à retenir en matière d'application du droit des sols dans les services déconcentrés de l'équipement » (affaire CGPC n° 2004-0075-01, janvier 2005)

⁹ cf. rapport du groupe travail présidé par M. Philippe Pelletier « Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme », remis aux ministres de la justice et de l'équipement en janvier 2005

- le conseil juridique aux services en charge de l'urbanisme et de l'aménagement dans les DDE au titre de leurs missions de planification, d'assistance à maîtrise d'ouvrage sur des projets d'aménagement, d'instruction ou de conseil ADS, ainsi qu'aux services préfectoraux à la suite de saisine de particuliers ou de collectivités ;
- l'expertise technique liée au contrôle de légalité des documents et actes d'urbanisme lorsque le préfet en a chargé la DDE;
- la mise en œuvre de la politique pénale de l'urbanisme¹⁰.

Evolution prévisible : la partie de leur activité consacrée par les entités juridiques des DDE au domaine de l'urbanisme devrait rester stable, voire augmenter.

4 - POLITIQUE DU LOGEMENT, HABITAT

Les entités juridiques des DDE consacrent, en moyenne, environ 5% de leur activité à traiter:

- le contentieux de l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- le contentieux relatif à la gestion du fonds de solidarité pour le logement (FSL) ;
- les procédures pénales résultant du non respect du code de la construction et de l'habitation (CCH),
- le contentieux de l'article L.631-7 du CCH (régime d'autorisation administrative de changement d'usage des locaux) ;
- le contentieux de l'amiante ou du saturnisme ;
- le contentieux de l'article L.302-5 du CCH¹¹ (prélèvement sur les ressources fiscales des communes n'ayant pas 20% de logements sociaux);
- les contentieux relatifs au schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

41 - Le FSL

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a décentralisé la gestion du FSL à compter du 1^{er} janvier 2005.

Dans la mesure où ce domaine générerait très peu de contestations, sa décentralisation n'aura pas d'incidence notable sur l'activité des entités juridiques des DDE.

42 – Le contentieux pénal de la construction

Les DDE pourraient utilement développer le contrôle des dispositions du CCH (règlement national de la construction), ce qui entraînerait un accroissement difficilement mesurable a priori du contentieux pénal en la matière.

¹⁰ Des allègements sont envisagés: cf. projet de texte en cours d'élaboration dans le cadre des mesures de simplification.

¹¹ Article 55 de la loi SRU

Evolution prévisible : l'activité des entités juridiques dans le domaine « politique du logement, habitat » devrait rester stable voire diminuer légèrement. Mais , ainsi qu'on le propose ci-après, le traitement des litiges concernant l'APL pourrait être transféré à l'échelon régional.

5 - INGENIERIE PUBLIQUE

En l'absence d'indications globales précises, des estimations partielles font apparaître que **les entités juridiques des DDE consacraient de 7 à 15% de leur activité à ce domaine**¹²

51 - L'ingénierie publique a évolué

Au cours des dernières années, le cadre juridique de l'ingénierie publique a profondément évolué.

Ainsi, la circulaire interministérielle du 1^{er} octobre 2001 relative à la modernisation de l'ingénierie publique, a précisé que les prestations d'ingénierie des services déconcentrés de l'Etat devaient faire l'objet d'une mise en concurrence à partir des seuils fixés par le code des marchés publics, en l'occurrence à l'époque, celui de 2001.

La loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF) du 11 décembre 2001 et le décret du 27 septembre 2002 pris pour l'application du III de l'article 1 de ladite loi, ont également modifié les conditions d'exercice des prestations d'ingénierie par les services déconcentrés de l'Etat.

L'intervention de l'Etat peut prendre plusieurs formes:

- maîtrise de l'ouvrage ou à la fois maîtrise de l'ouvrage et maîtrise d'œuvre ;
- dans le cadre de l'ingénierie d'appui territorial (IAT), maîtrise d'œuvre, assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) ou ATESAT¹³ (cf. annexe 4).

Dans la quasi-totalité des cas, les prestations de maîtrise d'œuvre et d'AMO sont imbriquées dans un continuum: définition du besoin, réalisation, aide à la gestion-exploitation (AGEX).

Les champs de l'ingénierie publique sont également très variés ; ils recouvrent notamment la route, la sécurité routière, l'habitat, l'aménagement, l'environnement. Ils sont aujourd'hui affectés par plusieurs évolutions : la décentralisation, la réorganisation des services routiers et le travail coordonné entre les DDE et les DDAF (circulaire du Premier Ministre du 16 novembre 2004).

52 - Une charge de travail qui ne va pas diminuer

Les effets de la décentralisation et de la réorganisation des services routiers sur l'ingénierie publique relative à la route se traduiront par un transfert d'activité vers l'échelon régional, voire interrégional (cf. § 11).

¹² Il s'agit notamment de l'ingénierie publique pour compte propre (Etat) et l'ingénierie publique pour compte de tiers [ingénierie d'appui territorial (IAT)]

¹³ Assistance technique fournie par l'Etat aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire

A rebours de cette évolution, la charge de travail des entités juridiques des DDE est susceptible de progresser dans d'autres domaines relevant de l'ingénierie publique : aménagement au sens large, habitat et bâtiment,...

Plusieurs éléments justifient cette prévision :

- la volonté du ministère de rééquilibrer l'ingénierie publique en atteignant progressivement un ratio de 50% de maîtrise d'œuvre (MOE) et de 50% d'assistance à maître d'ouvrage (AMO) au lieu, respectivement, de 75% et 25% actuellement. Cette montée en puissance de l'AMO, y compris au stade de la gestion-exploitation des ouvrages réalisés, va rendre nécessaire l'incorporation d'une plus forte part de conseil juridique dans les prestations fournies par les DDE ;
- le besoin de conseil juridique et le risque contentieux résultant du mouvement réglementaire et jurisprudentiel qui tend à amener la responsabilité de l'Etat en matière d'ingénierie publique dans le champ de la responsabilité administrative de droit commun, ainsi que des exigences juridiques plus fortes des maîtres d'ouvrage vis-à-vis des prestations en tant que maître d'œuvre¹⁴ ;
- la prise en charge du travail juridique inhérent aux opérations menées par les DDAF (coordination des actions DDE/DDAF, voire, dans quelques cas, fusion de ces deux services).

Evolution prévisible : la part d'activité consacrée par les entités juridiques des DDE au domaine « ingénierie publique » va probablement rester stable, voire augmenter légèrement [diminution en volume, mais élargissement de la responsabilité de l'Etat (contentieux ATESAT notamment)].

6 - ENVIRONNEMENT – RISQUES

Cette activité étant largement émergente, il n'est pas possible de préciser la part d'activité que les entités juridiques lui consacrent, notamment en matière de police de l'eau, de police des sites, d'affichage publicitaire et de plans de prévention des risques (PPR).

Néanmoins, il est certain que ce champ est appelé à se développer fortement.

61 - Un contexte en évolution, du fait de différents facteurs :

- ce domaine constitue, lui aussi, un des « piliers » de la refondation des DDE ;
- le concept de développement durable va connaître une mise en application prudente mais réelle ;
- les citoyens sont très demandeurs en la matière, notamment à travers les associations ;
- le risque pénal pour les responsables publics s'accroît ;
- les enjeux indemnitaires (concept européen émergent de « responsabilité environnementale ») sont importants ;
- l'imbrication du domaine avec le droit de l'urbanisme est de plus en plus fréquente.

¹⁴ Augmentation de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat au titre de ses missions de maîtrise d'œuvre du fait de maîtres d'ouvrages, communes ou groupements de communes, mieux au fait de leurs droits et peut-être moins arrangeants.

62 - Plusieurs types d'activités juridiques sont susceptibles de croître :

- La police de l'eau : la mutualisation DDE/DDAF crée une augmentation de la demande de conseil juridique, notamment dans le cadre de la protection des milieux naturels. Les constats d'infractions et leur suivi requièrent une réelle compétence juridique¹⁵ ;
- La lutte contre l'affichage publicitaire illicite ;
- Les litiges liés aux expropriations sur le fondement de la « loi Barnier » ;
- Les plans de prévention des risques : la demande de conseil juridique de la part des services « aménagement » ainsi que le contentieux devraient se développer dans le cadre de l'élaboration des PPR et de leurs effets ;
- La gestion des déchets ménagers (décharges illégales) ;
- La lutte contre le bruit : les nuisances acoustiques résultant des infrastructures, de plus en plus mal supportées, sont à l'origine d'actions contentieuses.

Evolution prévisible : l'activité des entités juridiques dans le domaine « environnement – risques », encore peu significative aujourd'hui, est appelée à se développer. Une croissance à la fois de l'activité contentieuse et du conseil est très probable.

7 - TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION, PROPRIETE INTELLECTUELLE

Actuellement, ce domaine (droits d'auteurs pour les logiciels et bases de données, droit de la « cybersurveillance » - CNIL, échanges de données publiques numérisées, télé-procédures) représente une part très faible de l'activité des entités juridiques.

Le droit cherche à prendre en compte l'évolution des systèmes informatiques et des technologies de l'information et de la communication. Dans ce domaine il évolue très vite et se complexifie : entrelacs de règles et caractère composite, emprunts à diverses disciplines (droit privé, droit public, droit commercial).

71 - Quatre thématiques émergentes sont source d'incertitude :

- l'achat ou la diffusion de prestations informatiques (particularités des documents contractuels, droits d'auteur, achat, vente et utilisation à titre gratuit de logiciels, logiciels libres) ;
- l'achat, la diffusion, les échanges de données publiques ;
- l'utilisation des systèmes d'information et de communication : droits et obligations des utilisateurs et de l'administration en tant qu'employeur (cadre juridique de la « cybersurveillance », confidentialité des données, déclarations à la CNIL) ;
- les télé-procédures et les relations du service public avec les citoyens (les échanges dématérialisés, la conservation des données numériques).

¹⁵ Selon l'organisation arrêtée par le préfet de département, la DDE peut être chargée de cette tâche

72 - Les enjeux juridiques sont importants, comme en témoignent :

- la preuve dans les échanges dématérialisés (signature électronique),
- la propriété intellectuelle et le délit de contrefaçon,
- le secret de la correspondance, la protection des données personnelles,
- le droit de la concurrence.

L'implication dans ce domaine des entités juridiques des services déconcentrés devrait nettement s'intensifier. Les questions qui y sont soulevées requièrent une expertise juridique spécialisée. Celle-ci pourrait s'exercer à l'échelon régional, ainsi que cela sera proposé ci-après.

DEUXIEME PARTIE : LE CADRE DE L'ORGANISATION FUTURE

A partir des perspectives d'évolution de l'activité des entités juridiques des futures DDE, le groupe de travail a examiné les différentes voies envisageables pour les mettre en situation d'apporter aux services dont elles relèvent l'appui susceptible de leur assurer une sécurité juridique optimale.

Il considère que le cadre de l'organisation à mettre en place devrait être fondé sur quatre principes essentiels :

- garantir à la fonction juridique, dans la nouvelle configuration des services, un positionnement à la mesure du rôle qui doit être le sien ;
- adapter l'organisation à la grande diversité des situations constatées d'un département à l'autre et, en conséquence, mettre en place un dispositif souple et modulable ;
- prendre en considération les contraintes qui, dans les services restructurés, resteront inhérentes à la gestion des ressources humaines et des moyens de fonctionnement ;
- veiller à la nécessité d'assurer la continuité des activités juridiques dans la période de remodelage des services.

L'organisation qu'il recommande en fonction de ces principes se caractérise ainsi par le maintien d'une compétence juridique dans chaque DDE, l'existence d'un échelon régional structuré et d'un réseau organisé, assortis du respect de conditions de base impératives.

1 - UNE COMPETENCE JURIDIQUE DANS CHAQUE DDE

Le groupe de travail considère qu'il est essentiel de maintenir une entité juridique dans les DDE, tout en étant conscient du fait que son importance et ses missions ne pourront qu'être variables selon les départements.

11 - Un besoin avéré

Le droit participe à la stratégie des services au même titre que les données techniques, financières, humaines, locales, voire politiques.

Le juriste est utile là où sont prises les décisions. Il doit donc être présent le plus en amont possible des processus, positionné de façon à apporter un conseil de proximité éclairé et utile. Il importe qu'il soit en prise avec la réalité du terrain – contexte, acteurs locaux –, là où se déroulent les réunions d'expertises et où, en outre, se trouvent les juridictions judiciaires de première instance.

Le juriste situé sur place est le mieux à même de répondre rapidement et de manière opportune aux sollicitations d'un échelon départemental défini comme opérationnel et recentré sur des missions à fort contenu juridique, en l'occurrence, l'aménagement des territoires et l'urbanisme, l'environnement, les risques et la gestion des crises, les transports, la sûreté et l'ingénierie.

C'est au plus près des problèmes et des hommes que peuvent s'exercer le rôle de conseil de proximité, la prévention du contentieux et la « fiabilisation » de la production de la direction, à condition que l'encadrement supérieur veille à associer le juriste aux décisions sensibles.

Le seul recours aux technologies de l'information ne peut remplacer une présence sur place.

12 - Une mise en œuvre modulée

Toutefois, la grande diversité d'organisation, de champ de compétences, de moyens et de fonctionnement des entités juridiques des DDE, mise en évidence par le rapport présenté en février 2004 par le collège « affaires juridiques et contentieuses »¹⁶, impose l'examen au cas par cas de chaque situation départementale et conduit à la conclusion que l'organisation ne peut être uniforme.

Ce rapport montre que si les entités juridiques disposent en moyenne de 6,3 agents (en équivalent temps plein) et de 4,5 si l'on exclut le contrôle de légalité, de très grands écarts existent entre les départements : de 0,6 agent (Creuse) à 34 (Alpes-Maritimes). 45 d'entre elles disposent de moins de 5 agents, 40 de 5 à 10 agents et 16, de 10 et plus.

Le champ de leurs compétences est également divers et l'activité juridique n'est pas concentrée sur la seule cellule juridique. Chaque direction d'administration centrale a tendance à traiter avec un interlocuteur privilégié au sein de la DDE, selon son domaine d'activité. Le contentieux de l'APL relève souvent du service de l'habitat, les questions disciplinaires, du secrétaire général. La cellule « marchés publics » est distincte de la cellule juridique, qui n'est informée des litiges que dans un tiers des cas.

13 - Un schéma de référence

A partir d'une masse critique¹⁷ que l'on peut a priori évaluer à un effectif d'au moins trois ou quatre agents¹⁸, dont au minimum un de la catégorie A, l'entité juridique devrait posséder un socle de compétences permettant d'entretenir et de développer une culture juridique dans la DDE. En situation de réelle lisibilité par l'ensemble des services, l'entité de référence serait chargée :

- de traiter, sauf les cas pour lesquels il est proposé un transfert à l'échelon régional (cf. 21- b ci-après), les dossiers de pré-contentieux et de contentieux,
- d'assurer le conseil de proximité ainsi qu'une fonction d'alerte, de veille et d'expertise,
- de promouvoir la qualité juridique de la production de la DDE,
- de sensibiliser et de former les agents aux problèmes juridiques,
- de diffuser de l'information juridique,
- d'assurer l'expertise liée au contrôle de légalité.

Ces différents aspects sont indissociables.

¹⁶ Rapport d'enquête sur l'organisation, les moyens et le fonctionnement des entités juridiques des DDE (affaire CGPC n°2003-0195-01 de février 2004)

¹⁷ Il s'agit bien d'un seuil minimal à partir duquel les différentes missions mentionnées peuvent être remplies, et non pas d'un niveau d'effectif considéré comme souhaitable

¹⁸ Dans 70 DDE environ, les entités juridiques disposent d'au moins 3 agents et dans 60, d'au moins 4

Pour ce faire, l'entité bénéficierait, à des degrés divers selon son importance et ses capacités propres, de l'appui des différents éléments du réseau juridique du ministère tel qu'il sera décrit ultérieurement.

14 - L'organisation minimale nécessaire

En deçà de cette masse critique, le travail d'une entité juridique se limiterait à un noyau dur de missions de base que l'on peut assimiler à un travail très qualifié de « vigie » juridique.

Placée auprès du DDE et étroitement adossée au réseau, cette entité « vigie » serait chargée :

- d'identifier les aspects juridiques des affaires portées à sa connaissance (alerte juridique),
- d'apporter un conseil de proximité, en posant les problèmes qui se font jour et en effectuant des prestations en fonction de ses moyens,
- de sensibiliser les services à la dimension juridique des affaires,
- de faire le lien avec les personnes ressources capables d'apporter au sein du ministère une réponse ponctuelle ou traitant les dossiers contentieux et, plus généralement, d'assurer, pour les questions juridiques, les relations avec l'extérieur (échelon régional, administration centrale, préfecture...),
- d'exercer certaines fonctions pour lesquelles la proximité constitue un avantage certain, telles que le relevé des infractions, la médiation pénale, les expertises amiables ou judiciaires,
- d'assurer la diffusion des retours d'expérience résultant des affaires contentieuses porteuses d'enseignements.

Dans un tel schéma, le traitement des dossiers pré-contentieux et contentieux ainsi que les missions de veille, d'expertise et, en partie, de conseil seraient confiés à d'autres échelons du réseau, ainsi qu'on le verra ci-après.

15 - Un traitement ponctuel des cas exceptionnels

Dans les DDE, où, faute de moyens suffisants, l'entité juridique s'avèrerait temporairement dans l'incapacité d'exercer un rôle de « vigie », des solutions de remplacement devraient être recherchées et mises en œuvre en s'appuyant sur l'échelon régional ou sur une DDE voisine. En tout état de cause, cette solution ne pourrait être pérenne.

2- UN ECHELON REGIONAL STRUCTURE

La nécessaire diffusion de la culture juridique à tous les échelons des services déconcentrés justifie que les DGRE¹⁹ comportent, comme les DDE, une fonction juridique appropriée.

De manière plus précise, l'existence d'une réelle capacité juridique à ce niveau (création, maintien ou renforcement, selon le cas) apparaît nécessaire pour mettre les DGRE en situation, à la fois, d'exercer leurs compétences propres et d'apporter l'appui souhaitable aux DDE.

¹⁹ Direction générale en région de l'équipement: dénomination actuellement retenue par convention pour les futures directions régionales, avant décision officielle ultérieure.

21 –Des compétences propres

Outre les affaires juridiques relevant actuellement des DRE – qui sont très limitées–, elles résulteront de la réorganisation des services routiers et devraient provenir également d'un regroupement à l'échelon régional de certaines activités traitées jusqu'ici par les DDE.

a) La réorganisation des services routiers

Ainsi que cela a été indiqué, les DDE n'auront plus, à terme, de fonctions liées aux infrastructures routières. Ces fonctions seront réparties, s'agissant du futur réseau routier national (RRN), entre les DGRE où seront implantés les services de maîtrise d'ouvrage (SMO) et les directions interrégionales des routes (DIR).

Ces deux types de structures se partageront les activités et donc les études, procédures, actes, réclamations, recours...afférents, pour les premières, aux fonctions de maîtrise d'ouvrage (programmation financière, concertation, pilotage des études et des travaux..) et, pour les secondes, à la gestion du futur RRN et à l'ingénierie de son développement. C'est au SMO qu'incombera, par exemple, tout ce qui touche aux débats publics, aux déclarations d'utilité publique et, plus largement, aux acquisitions foncières et expropriations, aux marchés, aux concessions...

S'il est inutile d'insister sur l'importance des enjeux, et donc de la sécurité juridique, en la matière, il convient de souligner qu'en cas de litiges dans les dossiers de cette nature, l'administration a, en général, en face d'elle des spécialistes de très haut niveau et qu'elle se doit de disposer, elle aussi, des capacités appropriées.

Dans ces conditions, il est nécessaire que les DGRE comportent une compétence juridique bien identifiée et suffisante pour traiter dans les meilleures conditions ces dossiers à forts enjeux, à la fois sous l'angle de l'expertise, du conseil et du contentieux, ou être l'interlocuteur des avocats en cas d'externalisation du contentieux. Dans un souci de regroupement optimal de compétences dans une entité juridique aussi structurée que possible, celle-ci devrait avoir vocation à exercer ces fonctions non seulement pour le compte du SMO mais également pour celui de la DIR lorsqu'il en existe une dans le même secteur.

b) Le transfert de certaines compétences des DDE

Les DDE traitent actuellement des contentieux et pré-contentieux dont la gestion ne nécessite pas la proximité du terrain, pour lesquels il n'existe pas de plus-value liée à l'échelon local. Ce sont, par exemple, les litiges concernant l'APL, le personnel, les accidents matériels impliquant un véhicule de l'Etat. Pour certains d'entre eux, la délocalisation, en permettant de prendre du recul, pourrait au demeurant contribuer à une plus grande sérénité du traitement.

En outre, nombre de ces dossiers sont directement liés aux effectifs de la DDE et leur importance va diminuer arithmétiquement dans la même proportion, c'est-à-dire souvent de moitié. Même si, pour la plus grande partie d'entre eux, « l'investissement » juridique est assez faible, on sait que la capacité d'expertise ne se maintient qu'avec un minimum d'activités.

Ces considérations, ainsi que l'objectif général de rationalisation du traitement en vue d'obtenir des gains de productivité, conduisent à recommander un regroupement de cette catégorie d'affaires à l'échelon régional.

Il existe, par ailleurs, des domaines où les dossiers sont peu nombreux mais nécessitent des connaissances spécifiques ; leur traitement au niveau régional engendrerait à la fois des gains de temps et une meilleure expertise. C'est le cas de la propriété intellectuelle et de l'utilisation de logiciels, des technologies de l'information et de la communication, des contrats public/privé.

22 - L'appui aux DDE

Comme on l'a vu, le groupe de travail recommande qu'une compétence juridique soit préservée dans chaque DDE, en adaptant les modalités de mise en œuvre de ce principe à la diversité des situations.

Les DGRE seront elles-mêmes dotées de moyens d'importance variable.

Le rôle d'appui qu'elles ont vocation à jouer serait donc plus ou moins intense selon les cas.

a) Pour les DDE n'ayant pas la masse critique suffisante et disposant seulement d'une « vigie » juridique

Dans le contexte général de réduction des effectifs, il paraît, sauf exception, difficilement envisageable qu'une DDE constitue le soutien d'une autre DDE. C'est pourquoi, dans un objectif d'optimisation des ressources, la « base arrière », le soutien de la « vigie » devrait se situer, pour une large part, à l'échelon régional, ceci sans préjudice du développement du recours à l'expertise de l'administration centrale (cf.31 ci-après).

La DGRE, à qui il est proposé de transférer, en règle générale, le traitement de certains types de contentieux et de pré-contentieux, se trouverait en situation de traiter, en plus, l'ensemble des autres litiges pour cette catégorie de DDE²⁰. De même, cet appui s'appliquerait aussi aux aspects de veille, d'expertise et de conseil.

b) Pour les autres DDE

Le soutien prendrait principalement la forme de l'expertise, en complémentarité, dans ce cas également, avec les prestations de l'administration centrale. Il varierait selon les besoins manifestés par les DDE ainsi qu'en fonction de l'importance et de la disponibilité de la structure régionale.

3 - UN RESEAU ORGANISE

Selon l'approche du groupe de travail, la fonction juridique en service déconcentré serait constituée en réseau, au sein d'un ensemble à plusieurs niveaux : l'administration centrale, les échelons régional et départemental, le niveau inter-départemental.

²⁰ La DDE pourrait, le cas échéant, continuer à traiter les dossiers en instance au moment du transfert.

31 - L'administration centrale

La nouvelle organisation de cette administration précise l'articulation des compétences juridiques des différentes directions.

Plusieurs d'entre elles (la DGPA, la DGR, et la DGUHC, notamment) disposent de services juridiques chargés, en tout ou partie dans leur champ de compétences, d'élaborer la réglementation, de rédiger des mémoires contentieux et de jouer un rôle de conseil. A la DGPA, la DAJIL a vocation à traiter de l'ensemble des questions juridiques générales posées au ministère et traite, d'ores et déjà, des affaires pénales et disciplinaires, de la commande publique, du droit de la fonction publique et des contentieux d'ingénierie publique.

Dans la logique du fonctionnement en réseau, il convient que les directions soient en mesure d'apporter un soutien optimal aux services déconcentrés. Ceci implique que l'accent soit mis sur deux aspects :

a) Une capacité d'appui à renforcer

Outre le traitement direct de certains types de dossiers²¹, les services juridiques des directions d'administration centrale conseillent les juristes des services déconcentrés qui les consultent sur des dossiers pré-contentieux ou contentieux, ou sur des sujets particuliers. Ce rôle est appelé à se développer compte tenu, à la fois, des besoins d'ores et déjà constatés et de la déconcentration annoncée à moyen terme d'une partie du traitement du contentieux en appel.

Les services centraux ont également vocation à tirer des enseignements du traitement des contentieux ou des demandes de conseil et à organiser, le plus possible, des retours d'expériences (notes ou formations spécifiques) à l'intention des entités territoriales.

b) Une lisibilité à améliorer

Un juriste des services déconcentrés a souvent des difficultés pour trouver le bon interlocuteur.

La publication d'organigrammes détaillés ne suffit pas. Certaines questions peuvent relever de plusieurs matières et faire appel aux compétences de plusieurs services juridiques ; c'est le cas, par exemple, des demandes de conseil sur la communication d'un document administratif (compétence DAJIL) produit pour la délivrance d'un permis de construire (compétence DGUHC), ou encore du traitement d'un dossier contentieux où la responsabilité de l'Etat est recherchée du fait d'inondations qui seraient liées à des travaux sur le domaine public routier (compétence DGR) et qui touchent des installations pour lesquelles le permis de construire aurait été irrégulièrement délivré (compétence DGUHC).

Sans remettre en cause la spécialisation de chacun des services juridiques des directions, il est donc souhaitable que la nouvelle organisation assure une meilleure lisibilité.

²¹ - contentieux en demande ou en défense pour les services sans personnalité juridique tels que les CETE ;
- tous les contentieux judiciaires ;
- contentieux en demande pour l'ensemble du ministère, seule la défense des intérêts de l'Etat en première instance étant jusqu'à présent déconcentrée (le cas le plus fréquent étant les requêtes en référé expertise) ;
- contentieux d'appel et de cassation.

32 - L'échelon régional

Comme cela a été indiqué, l'échelon régional devrait être appelé à jouer un rôle général de conseil et de traitement direct de certaines questions pour l'ensemble des DDE, et un rôle renforcé de soutien pour celles d'entre elles qui n'ont pas la masse critique suffisante.

Cet échelon est conçu comme devant constituer un élément fort du réseau. Mais, il ne saurait être un relais obligatoire entre l'administration centrale et les départements. Cela introduirait une lourdeur supplémentaire sans bénéfice appréciable : dans un contexte de diminution globale des effectifs, l'expertise fine reste du ressort de l'administration centrale. Faire de l'échelon régional un point de passage obligé risquerait, en outre, de multiplier les lieux d'expertise, ce qui se heurterait à un problème de moyens, conduirait à alourdir inutilement la tâche des services régionaux et créerait une situation propice à des divergences d'interprétation.

33 - L'échelon départemental

L'appui susceptible d'être apporté à ce niveau aux DDE devrait rester marginal :

a) De la part des autres services déconcentrés de l'Etat

Il y a peu de soutien à attendre des services des autres ministères, qui sont en général moins bien dotés que les DDE.

Sur le plan des activités juridiques, la fusion annoncée de certaines DDE avec des DDAF ne devrait guère apporter de changements significatifs, même si la mise en commun des expériences ne peut qu'aller dans la bonne direction.

b) De la part des préfetures

Les pôles juridiques des préfetures ont été mis en place à partir de 2001, sans être conçus comme devant avoir une dimension interministérielle. Une trentaine sont actuellement reconnus comme tels par le ministère de l'intérieur,

Si l'intégration des entités juridiques des DDE à ces pôles n'est ni souhaitable ni d'ailleurs envisagée par ce ministère, un appui ponctuel des services préfectoraux aux DDE « fragiles » peut, en revanche, s'avérer utile.

34 - Les relations entre DDE

De nombreux échanges d'informations et d'expériences existent, d'ores et déjà, entre les juristes des DDE : chacun a ses « référents », rencontrés notamment dans le cadre des réseaux inter-départementaux qui se sont progressivement mis en place sur l'ensemble du territoire. Ces réseaux sont plus ou moins dynamiques et certains doivent être revitalisés. L'accompagnement par l'administration centrale reste un gage de leur efficacité.

Au delà de cette pratique, une véritable formalisation de « compagnonnages » ou de mutualisation dans certaines matières ne semble pas, sauf exception, devoir être recherchée.

4 - DES CONDITIONS DE BASE IMPERATIVES

Le groupe de travail insiste sur le fait que la mise en œuvre du mode d'organisation qu'il préconise suppose, sauf à mener une démarche vouée à l'inefficacité, que deux conditions fondamentales soient satisfaites :

41 - La conduite d'une véritable stratégie de renforcement de la fonction juridique

L'insuffisance et l'inadaptation de la prise en compte de la dimension juridique dans les services déconcentrés ont été mises en évidence, depuis longtemps, par des rapports du CGPC établis en 1986 et en 1993. Plus récemment, malgré certains progrès, le même constat a été fait par la Cour des Comptes²² et par le collège des affaires juridiques et contentieuses²³.

Ce dernier a notamment souligné :

- l'insuffisance globale des moyens en personnel et leur répartition très inégale sur le territoire,
- la restructuration inaboutie de l'organisation de la fonction, avec, trop souvent encore, un éclatement entre plusieurs unités au sein d'une même DDE,
- la nécessité d'intensifier de manière significative les efforts de formation, tout particulièrement en matière de formation professionnelle,
- et, enfin, le besoin d'un pilotage de la fonction, fondé sur une réelle implication de la hiérarchie, avec la définition d'objectifs et de programmes assortis d'un suivi précis.

En se situant dans la perspective de la réforme des services déconcentrés, il a ainsi appelé à *« relancer une action soutenue, visant à assurer une maîtrise optimale du traitement des dossiers pré-contentieux et contentieux, à développer l'activité de conseil en amont des décisions et, plus largement, à favoriser la diffusion de la culture juridique au sein des services »*.

Le groupe de travail considère que les préconisations faites l'an dernier valent plus que jamais au moment où s'engagent concrètement les réformes attendues.

Dans un souci de professionnalisation et de reconnaissance de la notion de juriste d'administration, il souhaite qu'elles s'inscrivent dans une approche de « filière juridique » qui serait le fondement d'une stratégie ministérielle allant du recrutement à la formation et à la gestion des carrières des agents.

42 - Le dépassement des approches administratives traditionnelles

Le schéma qui est proposé se situe fondamentalement dans une logique de fonctionnement en réseau et de recours à des moyens relevant de structures distinctes. Ceci est vrai, notamment, de l'articulation entre les entités juridiques placées, d'une part, dans les DDE et, d'autre part, à l'échelon régional, avec, comme on l'a souligné, une très grande diversité des situations et un degré de complémentarité variable selon les caractéristiques de chaque DDE.

²² Référé de la Cour des comptes et relevé d'observations définitives sur la gestion des contentieux, des frais judiciaires et des réparations civiles au ministère de l'équipement pour les exercices 1999 à 2002 l'accompagnant (octobre 2004)

²³ Rapport d'enquête mentionné ci-dessus.

Il est clair que le mode classique d'organisation des services déconcentrés ne favorise pas spontanément ce type de schéma et qu'il convient donc de le dépasser, dans un souci de flexibilité justifié par la recherche de l'efficacité.

Ceci implique de réels efforts de sensibilisation des responsables et des agents de ces services, en vue de faire évoluer l'approche « culturelle » des uns et des autres et de la rendre propice à la réussite de la démarche recommandée.

Une telle évolution n'est au demeurant qu'un des aspects des changements qu'implique, plus généralement, la réforme de l'ensemble des services déconcentrés du ministère et de l'Etat, qui se caractérise précisément, à l'échelon du département comme à celui de la région, par une volonté de décloisonnement et de mise en commun des capacités.



Les transformations dans lesquelles sont engagés les services déconcentrés de l'Equipement conduisent à confirmer l'importance que revêt la fonction juridique pour asseoir la conduite de leurs activités sur des bases solides.

Il a été maintes fois souligné, y compris récemment, que des efforts soutenus étaient à mener pour développer l'imprégnation de la culture juridique au sein de ces services, afin d'assurer, par une meilleure appréciation des risques encourus, le maximum de sécurité à leurs interventions. Cela demeure tout aussi indispensable à l'avenir.

Il en va de même de la capacité à traiter les litiges avec la meilleure efficacité.

Pour les entités juridiques des DDE, la perte d'attribution concernant les routes sera contrebalancée à la fois par le maintien, voire l'augmentation, du niveau d'activité dans des domaines comme l'urbanisme ou l'ingénierie publique, et par la montée en puissance des questions relatives à l'environnement, aux risques ou aux technologies de l'information et de la communication.

A l'échelon régional et inter-régional, les structures de gestion du secteur routier ressortissant à l'Etat devraient inclure une réelle compétence juridique, pour la maîtrise d'ouvrage comme pour la maîtrise d'œuvre.

En fonction de ces perspectives, le groupe de travail propose un schéma d'organisation territoriale de la fonction juridique reposant sur le maintien d'un maillage départemental, de manière à préserver une compétence de proximité nécessaire au bon fonctionnement des DDE, et sur le renforcement du niveau 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 notamment la mobilisation, sur des bases clairement définies, des capacités de l'administration centrale et des échelons régionaux au profit des entités départementales.

Compte tenu de la grande hétérogénéité des moyens dont celles-ci disposent, la nature et l'importance de ce soutien ne pourront qu'être très diverses. Certaines de ces entités, qui n'atteignent pas la masse critique permettant de remplir efficacement tout le champ de la fonction juridique, devraient ainsi bénéficier d'un appui particulièrement marqué.

Ce mode d'organisation et de fonctionnement appelle une grande attention à la réalité du terrain et une mise en œuvre modulée. Il implique également une adaptation des esprits à une pratique éloignée des particularismes administratifs.

On ne saurait trop souligner, enfin, que l'ensemble du dispositif proposé n'a de sens que s'il s'inscrit dans la poursuite d'une politique volontaire de renforcement de la fonction juridique aux différents niveaux du ministère, avec les conséquences qui en résultent quant à l'adaptation des moyens aux besoins.



ANNEXES

ANNEXE 1

Liste des membres du groupe de travail et du comité de rédaction

CGPC

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

Mme Bernadette Blazy (2^{ème} section) *

Mme Marie-Ghislaine Delacourt (2^{ème} section) *

M. Jean-Marc de Princé (MIGT 5)

M. Jean-Pierre Rossignol (MIGT 7)

Mme Mireille Schmitt (MIGT 8 et 9)

DAJIL

Mme Magali Labruyère,

Mme Dominique Payan

M. Marc Rouchayrole

Mme Anne Soppelsa *

Mme Marie-Christine Soulié

M. Luc Villeneuve *

Services déconcentrés

M. Dominique Botta (DDE d'Indre-et-Loire)

Mme Christine Duprez (DDE du Nord) *

Mme Catherine Louveau (DDE de l'Isère)

*membres du comité de rédaction

ANNEXE 2

Liste des personnes auditionnées par le groupe de travail

M. Franck Agogué (secrétariat général, ex DPSM)

Mme Nadia Bellil, (direction générale des routes)

M. David Bérinque (DGPA, ex DPSM)

M. Etienne de Branche (DSCR)

M. Robert Courret (DGUHC)

Mme Marie-Françoise Facon (DGUHC)

M. Jacques Quastana (ministère de l'intérieur -direction des libertés publiques et des affaires juridiques - sous-directeur du conseil juridique et du contentieux)

M. Jean Storez (MIGT 5)

M. Paul Weick (direction générale des routes)

ANNEXE 3

Part du travail juridique lié aux infrastructures routières dans les entités juridiques des DDE

Eléments d'appréciation chiffrés (estimations)

DDE	% activité du service	Traduction en équivalent temps plein	Rappel des effectifs du service	Observations
Ain (01)	54%	4,33	9	Cette unité est également chargée des affaires foncières ce qui explique sans doute ce %
Ardèche (07)	30%	1,3	5	Même remarque que ci dessus
Aveyron (12)	5%			« Partition partielle article 7 » DDE/conseil général
Bouches-du-Rhône (13)	15%	1 B, 0,5 A	25 agents dont 6 A	
Cantal (15)	8%		1A, 1,5B	
Charente (16)	10%			
Charente-Maritime (17)	7,5%	0,35 dont 0,05 A et 0,3 B	0,8A, 4,4B et 0,8C	« Partition partielle article 7 » DDE/conseil général
Cher (18)	5%			« Partition partielle article 7 » DDE/conseil général
Côte d'Or (21)	30%	0,6		Le contentieux est réparti entre deux unités dont une cellule « contentieux routes et acquisitions foncières » même remarque que ci dessus
Creuse (23)	30%			
Doubs(25)	15%			« Partition partielle article 7 » DDE/conseil général
Drôme (26)	30%			« Partition partielle article 7 » DDE/conseil général en cours
Haute-Garonne (31)	20%			
Ille-et-Vilaine (35)	8,5%	0,24 dont 0,13A et 0,11C		
Indre-et-Loire (37)	8,5 %	0,5 ETP dont 0,2 A 0,2 B et 0,05 C		« Partition article 7 » DDE/conseil général
Isère (38)	33%	4,7 ETP : (SJ : 1 ; SR : 3,7)	SJ : 9 (1 A+, 2 A, 3 B, 3 C); 8,3 ETP SR : 3,7 ETP SUH : 1,2 ETP Total ETP juridique : 13,2	Effectifs juridiques cumulés du service juridique (SJ), du service des routes, unité domaine et foncier (SR) et du service « urbanisme et habitat » (SUH) contentieux urbanisme pour le compte des communes

DDE	% activité du service	Traduction en équivalent temps plein	Rappel des effectifs du service	Observations
Loiret (45)	2%	0,2 dont 0,1 A 0,1B		Concerne DDE et DRE « Partition article 7 » DDE/conseil général
Lot (46)	15%			
Maine et Loire (49)	15%	0,45 dont 0,05 A et 0,4 C		« Partition article 7 » DDE/conseil général
Morbihan (56)	10%	0,45 dont 0,1 A, 0,1B et 0,25 C		« Partition article 7 » DDE/conseil général
Hautes Pyrénées (65)	5%			« Partition article 7 » DDE/conseil général
Haute-Saône (70)	15%	0,5 A		
Saône-et-Loire (71)	5%	0,37		« Partition article 7 » DDE/conseil général
Savoie (73)	5%	1 B		
Deux Sèvres (79)	5%			
Tarn (81)	20%			
Tarn-et-Garonne (82)	20%			« Partition article 7 » DDE/conseil général
Vendée (85)	11%	0,25 dont 0,05 A+, 0,15 A et 0,05C		1A, 2B et 4C
Vienne (86)	30%	0,3 A		« Partition article 7 » DDE/conseil général
Haute-Vienne (87)	5%			50 % si transfert à la future « DIR » de l'A 20 « Partition article 7 » DDE /conseil général
Yonne (89)	3%			
Territoire-de-Belfort (90)	5%	0,01 % A		
DDE région parisienne (moyenne des DDE 91, 92, 93, 94)	30 à 40%	1 agent		
DDE du réseau de juristes du Nord	50%			moyenne « Partition article 7 » DDE/conseil général sauf la Somme
DDE du réseau de juristes de l'Est	20%			moyenne

ANNEXE 4

Les futurs services gestionnaires des pré-contentieux et contentieux de l'ingénierie publique

	Routes	Habitat Bâtiment	Aménagement Développement durable
MO MO/MOE	niveau régional de l'équipement	DDE	DDE
MOE		DDE	DDE
AMO Conduite d'opération		DDE	DDE
ATESAT	niveau régional de l'équipement	DDE	DDE

Les caractères rouges signifient une baisse de l'activité
Les caractères bleus signifient hausse de l'activité.

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