

Annexe 5

Mutualisation des services support

La fonction juridique

1. La fonction juridique

La mutualisation de la fonction juridique au sein des services d'une même région s'inscrit dans la perspective d'une optimisation des moyens d'ensemble des services déconcentrés. Elle suppose une prise en compte globale de la réorganisation de cette fonction à la lecture des futurs niveaux d'organisation (DDE, DRE, DIR) et des répartitions de compétences opérationnelles entre ceux-ci.

Par ailleurs, cette réflexion ne saurait ignorer, d'une part la définition d'une filière juridique avec fiche métier et profil de compétence, d'autre part la circulaire « RADE » du premier ministre du 2 janvier 2006, qui traite de la mutualisation des services de l'Etat au niveau départemental, et ce même en l'absence de référence formelle au juridique.

Enfin, dans le cadre du collège « droit et contentieux » du conseil général des Ponts et chaussées, une réflexion a été menée relative à la place de la fonction juridique à l'aune des réorganisations profondes des DDE, qui propose des solutions organisationnelles au niveau du département comme à celui de la région afin de favoriser une mutualisation parfois souhaitable. Le rapport final se trouve sur le site intranet du CGPC.

Au sein des services déconcentrés, comme à l'échelon de l'administration centrale la fonction juridique s'appréhende globalement dans ses différentes composantes sans considération nécessairement de domaines d'expertise spécifiques. Toute réflexion, quel que soit le niveau d'organisation considéré, suppose une vision partagée du sens de cette fonction. En effet, elle est au croisement de plusieurs préoccupations des services : l'évolution des champs de compétence des DDE, DRE et DIR ; la réorganisation des services déconcentrés liée à la seconde phase de la décentralisation, développement de l'interministérialité au niveau du département. La coordination de ces réflexions paraît indispensable à l'exercice de choix cohérents et performants s'agissant des conditions d'exercice et du positionnement de la fonction juridique.

La fonction juridique est de nature transversale ce qui ne signifie pas qu'elle doit être considérée comme appartenant à la catégorie des fonctions supports. Elle est transversale du fait de la nature des compétences qu'elle requiert et qui doivent donner lieu à une pratique suivie. L'analyse d'un texte ou d'une décision jurisprudentielle, la rédaction d'un acte suppose une expertise et une compétence particulière mais commune aux différents volets de la fonction.

Les évolutions des champs d'activité des services donnent à penser que la compétence juridique du point de vue du fond du doit va devenir plus transversale. Ainsi, le développement de l'ingénierie publique visera tant le secteur de l'urbanisme, que celui de l'aménagement que l'environnement ou les routes. Ainsi, le rattachement « du juriste » à tel ou tel secteur opérationnel devient moins légitime.

La fonction juridique est diverse. Elle va bien au-delà du traitement du contentieux. Son objectif est d'assurer la qualité et la sécurité des actes du ministère, quelle que soit leur nature. La complexité croissante du droit conjuguée aux contraintes matérielles et budgétaires qui pèsent sur les services nécessitent une intervention de la structure juridique en amont dans un rôle de conseil dont la place devrait augmenter et compenser le relatif déclin souhaitable du contentieux, tout domaine d'activité confondu.

L'exercice de la fonction juridique se regroupe autour de 4 activités principales : une action de conseil, une activité de contrôle juridique interne (afin de prévenir les difficultés et d'accompagner la décision), une fonction de veille juridique, une activité contentieuse.

Enfin, le juriste « contentieux », ne doit pas vivre en vase clos. Ainsi, l'organisation de la fonction au sein de la DGPA/DAJIL souligne l'intérêt offert par un rapprochement du conseil et du contentieux. Il autorise le juriste à devenir force de proposition et à alimenter le conseil aux services et aux responsables à partir des informations recueillies lors du traitement du contentieux.

Ainsi, contrairement à l'approche la plus fréquemment rencontrée au sein du ministère, la fonction contentieuse ne se réduit pas « au Contentieux ». Le droit participe à la stratégie des services au même titre que les données techniques, financière, politiques ou autres et par conséquent, suppose d'être abordé dans ses différentes facettes : contentieux, conseil, accès à l'information juridique et diffusion de celle-ci, expertise... Bien évidemment, cette conception commune n'interdit nullement une organisation différente selon les contraintes organisationnelles locales (mutualisation ou pas, pôle de compétence, personne ressource, juriste généraliste ou spécialiste, possibilité d'externalisation de certains dossiers).

L'approche de la fonction juridique suppose de concilier le besoin de proximité entre le juriste et le décideur opérationnel, notamment pour le volet conseil, tandis que d'autres volets tels que la veille juridique ou certaines expertises (droit de la fonction publique ou compétences contentieuses) peuvent se voir mutualiser.

En tout état de cause, ainsi que le défend le rapport précité, la fonction juridique ne se traduira pas dans une organisation uniforme et bénéficiera d'une prise en compte des données locales (prédominance d'un besoin d'expertise juridique, faiblesse de la ressource humaine, absence d'une masse critique suffisante de juristes dans une DDE).

2. Recommandations

A ce stade de la réflexion, la mutualisation de la fonction juridique dans les services déconcentrés du ministère appelle les recommandations suivantes :

- Prise en compte de cette fonction dans la réflexion ;
- Réflexion à partir d'une vision globale et non plus exclusivement contentieuse (aide au pilotage ou à la décision, conseil, contentieux, veille juridique ...) ;
- Considération d'une masse critique au niveau des DDE et mutualisation au niveau de la DR de dossiers juridiques qui ne nécessitent pas une proximité particulière avec les agents chargés de l'activité opérationnelle ;
- Regroupement de la Veille juridique ;
- La 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.

3. conclusion

En conclusion, il convient de garder à l'esprit les éléments suivants :

On se reportera utilement au rapport précité du collège droit et contentieux du CGPC à l'élaboration et à la rédaction duquel les représentants de la DGPA/DAJIL ont pris une part active.

La définition des besoins en ETP A ou B suppose que l'on réfléchisse à partir de l'existant en terme quantitatif dans la mesure où les diminution d'activités juridiques liées au transfert de compétence seront compensés par l'émergence de domaines opérationnels nouveaux. En revanche, ces réorganisations devraient être de nature à permettre de redéfinir le positionnement de la fonction juridique dans les services déconcentrés et de mettre en place des fiches de postes de « juristes ».

Enfin, bien que le calendrier arrêté puisse conduire à considérer la réflexion relative à la fonction juridique et à son positionnement comme n'étant pas prioritaire à court terme, l'accélération de la mutualisation interministérielle qui semble se dessiner à l'échelon des départements au regard de plusieurs initiatives préfectorales rend indispensable de disposer d'éléments de réflexion en ce domaine afin de préserver nos compétences et notre expertise ou d'être en mesure de proposer des champs juridiques de mutualisation (par exemple la veille) sans que ceci soit préjudiciable au ministère.

Contact :

DGPA/Direction des affaires juridiques, informatiques et logistique /sous-direction de l'assistance aux services et du droit public (ASP) :

Marie-Christine SOULIE, sous-directrice, tél. 01 40 81 62 35