

ADMINISTRATION GÉNÉRALE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DU LOGEMENT,
DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES
ET DE LA RURALITÉ

Secrétariat général

Service du pilotage
et de l'évolution des services

Sous-direction de l'accompagnement
du changement et de l'enseignement supérieur

Bureau de la stratégie et de la prospective
sur les emplois et compétences

Note du 29 juin 2015 relative à la fonction juridique en services déconcentrés. Mise en œuvre des préconisations du groupe de travail

NOR : DEVK1514293N

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Résumé : La fragilité de la fonction juridique au sein du MEDDE et du MELTR a été identifiée dans plusieurs travaux et rapports internes. Un groupe de travail réunissant les services du secrétariat général et des représentants des services déconcentrés (DREAL et DDT-M) a été constitué en mars 2014 afin de dégager les pistes possibles pour conforter ces compétences essentielles. À l'appui des résultats d'une enquête réalisée auprès des services déconcentrés et des travaux du groupe de travail, plusieurs conclusions ont émergé en matière d'organisation de la fonction juridique et de valorisation des parcours de juristes. Il s'agit d'améliorer l'accompagnement RH (formation, parcours de professionnalisation, communication), l'accompagnement par l'administration centrale pour l'application des nouveaux textes (doctrine) et la construction de partenariats locaux entre services (« réseaux productifs » structurant une solidarité des services entre eux pour optimiser la mobilisation des compétences disponibles sans rompre les liens avec les métiers et risquer de déstructurer les communautés de travail). Il est à présent demandé aux préfets avec l'appui des directeurs des DREAL et DDT(M) d'indiquer les suites qu'ils pourraient donner aux orientations proposées par le groupe de travail en prenant en compte la complexité des thématiques juridiques propres aux champs des MEDDE et MLETR (risques, urbanisme, environnement, etc.).

Catégorie : mesure d'organisation des services retenues par la ministre pour la mise en œuvre des dispositions dont il s'agit.

Domaine : administration.

Type : instruction aux services déconcentrés.

Mots clés liste fermée : <Energie_ Environnement> <Logement_Construction_Urbanisme>.

Mots clés libres : fonction juridique.

Date de mise en application : immédiate.

Annexe : Synthèse du groupe de travail.

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité aux préfets de région ; direction régionale

de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL); direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA); direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE); direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL); préfets de département; direction départementale des territoires (et de la mer) [DDT(M)] (pour exécution); secrétariat général du gouvernement; secrétariat général du MEDDE et du MLETR; (direction des ressources humaines; direction des affaires juridiques); services du Premier ministre/direction des services administratifs et financiers (pour information).

La fragilité de la fonction juridique dans les services déconcentrés a été identifiée dans plusieurs travaux et rapports récents internes au MEDDE et au MLETR.

Aussi, pour ce qui concerne les champs de ces deux ministères, j'ai souhaité qu'un groupe de travail réunissant les services du secrétariat général et des représentants des services déconcentrés (DREAL et DDT-M) dégagent les pistes possibles pour conforter ces compétences essentielles.

Ce groupe, initié en mars 2014, avait ainsi notamment pour objectif de proposer des pistes d'actions relatives à l'exercice de la fonction juridique dans les services, à son animation et à l'accompagnement des ressources humaines associées. La réflexion s'est en particulier portée sur les métiers du contentieux, du contrôle de légalité, de l'expertise et du conseil.

À l'appui des résultats d'une enquête réalisée auprès des services déconcentrés durant l'été 2014 et des travaux du groupe de travail, plusieurs conclusions ont émergé parmi lesquelles :

1. Une confirmation de la situation de fragilité diagnostiquée préalablement (professionnalisation insuffisante des agents, déficit d'attractivité de la fonction, difficulté d'animation du réseau métier);
2. La réaffirmation du besoin, dans les champs du MEDDE et du MLETR, de disposer de compétences juridiques placées au plus proche des compétences métiers dans une logique de professionnalisation;
3. L'intérêt de préserver au moins à court terme des organisations adaptées aux particularités locales et qu'il serait de toute évidence périlleux de prétendre faire évoluer vers un schéma unique.

Plusieurs orientations ont été retenues :

1. L'amélioration de l'accompagnement de l'administration centrale sur la doctrine d'application des nouveaux textes juridiques dans les champs du MEDDE et du MLETR;
2. La mise en place d'un plan d'accompagnement RH s'appuyant sur des actions pour améliorer la visibilité de l'offre de formation existante, la définition des parcours de professionnalisation individuels et l'élaboration d'un document de communication présentant des parcours de carrière dans le domaine juridique;
3. La construction de partenariats locaux entre services sensiblement plus structurés qu'ils ne le sont actuellement dans la plupart des régions. Il s'agit d'organiser une solidarité des services entre eux pour optimiser la mobilisation des compétences disponibles sans rompre les liens avec les métiers et risquer de déstructurer les communautés de travail : mise en place de « réseaux productifs », placés sous le pilotage opérationnel d'un juriste chevronné, qui aurait notamment la mission de répartir la charge de travail entre les juristes d'une aire géographique donnée (inter-départementale, régionale) en fonction des priorités de chacun des directeurs sous l'autorité desquels sont placés ces agents, de leurs compétences spécifiques et de leur charge de travail instantanée. Un tel dispositif qui fonctionne actuellement marginalement de manière informelle repose nécessairement sur la confiance réciproque entre les directeurs concernés et ne saurait être mis en place que sur la base d'une analyse partagée localement, selon les compétences disponibles sur un territoire donné.

En vous fondant sur un diagnostic des compétences en région que vous êtes notamment appelé à réaliser dans le cadre de la réforme territoriale et avec l'appui des directeurs des DREAL et DDT(M), je suis intéressé de connaître les suites que vous seriez susceptible de donner à une telle orientation qui n'est pas exclusive de démarches de mutualisation ou de constitution de pôles spécialisés capables de prendre en compte la complexité des thématiques juridiques propres aux champs des MEDDE et MLETR (risques, urbanisme, environnement, etc.).

J'attire votre attention sur l'importance que revêt la proximité à maintenir entre fonctions juridiques et services métiers.

Je vous remercie de bien vouloir me faire parvenir votre réponse avant le 15 septembre 2015.
La présente note sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Fait le 29 juin 2015.

Pour les ministres et par délégation :
Le secrétaire général,
F. ROL-TANGUY

GRUPE DE TRAVAIL SUR LA FONCTION JURIDIQUE EN SERVICES DÉCONCENTRÉS

Éléments de synthèse

La fragilité de la fonction juridique dans les services déconcentrés a été identifiée par plusieurs travaux et rapports récents. Les compétences nécessaires au « traitement des contentieux » et au « conseil/expertise juridique » ont été jugées critiques dans 20 régions lors de l'enquête réalisée auprès des RZGE en 2013.

Pour répondre à cet enjeu, un groupe de travail a été mis en place en 2014, constitué de représentants de la DAJ, DRH, SPES, du groupement des DDT (M) et des DREAL et d'un membre d'un des réseaux juridiques.

Les trois thématiques suivantes ont été approfondies :

- l'organisation de la fonction dans les services : compétence interne partagée ou non, recours à une structure d'appui ministérielle ou interministérielle, etc ;
- les modalités d'animation de la fonction juridique, en s'appuyant sur les dynamiques locales existantes et en précisant la nature de l'appui pouvant être apporté par l'administration centrale ;
- le volet RH (parcours, formation, recrutement....).

Le périmètre de la réflexion a concerné les métiers du contentieux, de l'expertise et du conseil ainsi que le contrôle de légalité.

Un questionnaire a été adressé aux services déconcentrés (DREAL, DEAL, DIRM, DDT (M), DIR), mi-2014, afin d'objectiver et d'actualiser les rapports préexistants sur ce thème, par un état des lieux approfondi de l'existant. Les services étaient également invités à formuler des commentaires sur les points forts et faibles de leur organisation juridique. La mobilisation des services est à souligner, la moitié des DDT (M), 4/5 des DREAL, 3 DEAL, 8 DIR, 2 DIRM ayant répondu.

I. – RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

L'exercice de la fonction repose dans de nombreux cas sur des compétences individuelles et présente un risque de dégradation structurelle significatif à moyen terme. :

- 31 % du panel des DDT (M) et 25 % des DREAL se déclarent en situation de fragilité, c'est-à-dire dans l'incapacité de traiter leurs dossiers en cas de départ de l'agent compétent (la notion de fragilité est toutefois interprétée différemment selon les services, notamment dans la gestion de la vacance qui n'est pas spécifique à la seule fonction juridique) ;
- 64 % des services déclarent rencontrer des difficultés pour remplir leur mission en raison d'une fragilité des effectifs et des compétences juridiques au sein de leur service.

Les compétences attendues des juristes sont différentes entre les DDT (M) et les DREAL. Elles tiennent pour beaucoup aux missions de ces structures et à des cultures juridiques distinctes :

- pour les premières, l'environnement (police de l'eau), l'urbanisme et les risques (notamment avec les enjeux littoraux) sont prioritaires s'agissant des aspects « expertise/conseil, contentieux et contrôle de légalité ». Le conseil amont est considéré comme devant être renforcé, dans la limite toutefois des moyens s'agissant de missions décentralisées telles que l'urbanisme. Le contrôle de légalité mobilise en outre 20 % des effectifs globaux alors que seulement 56 % des DDT (M) ont reçu délégation du préfet en la matière.
- pour les DREAL, les thèmes prioritaires sont les risques, l'environnement (nature, paysage, etc.), l'urbanisme, les affaires générales, transport et ICPE (risques technologiques).

L'organisation actuelle de la fonction juridique dans les services est très hétérogène¹ (structurations variées au niveau départemental, partenariats plus ou moins développés avec le niveau régional, etc.). Elle dépend du contexte local, du socle de compétences existantes au sein d'un service ou du secteur géographique. L'enquête n'a pas permis de faire ressortir un modèle qui se révélerait nettement plus performant qu'un autre, que ce soit en termes de capacité à faire, d'attractivité ou de légitimité vis-à-vis des partenaires institutionnels.

¹ Le spectre est vaste depuis l'absence d'organisation (compétences non identifiées rattachées aux services métiers) jusqu'aux organisations très formalisées : mutualisations au sein du ministère (pôles support intégrés juridiques en DREAL, prestataires pour les autres services du territoire), ou interministérielles (pôles juridiques interministériels placés en préfecture).

La fonction juridique nécessite, au quotidien, une grande proximité avec les métiers. Elle constitue, tous services confondus, une priorité aux fins de sécuriser les actes juridiques produits et d'assurer la défense de l'État devant les tribunaux.

La production juridique relève des services eux-mêmes ou organisés entre eux (PSI-Juridique Nord-Pas-de-Calais par exemple). Elle n'est pas assurée par les réseaux métiers auxquels participent les juristes, axés sur l'animation de la fonction et le partage d'information entre pairs.

Les réseaux-métier², inter-départementaux et inter-régionaux, couvrent la plus grande partie du territoire métropolitain. Animés par des têtes de réseaux (désignés par les membres du réseau concerné) et dotés d'une charte de fonctionnement, ils répondent aux souhaits des juristes de rompre l'isolement dans leur structure, d'échanger des informations et des bonnes pratiques, de suivre les évolutions de la jurisprudence et de se former (participation à des formations notamment dans le cadre des CVRH).

Existents par ailleurs des réseaux thématiques pas exclusivement à caractère juridique, mis en œuvre par des responsables de service et souvent pilotés par une direction générale dans un domaine spécialisé. Ils sont orientés soit vers les DDT (M) (urbanisme....), soit vers les DREAL (transport, ICPE....) en fonction des domaines concernés.

Des liens existent avec les correspondants inter-régionaux du MAAF, dont l'organisation est spécifique et difficilement adaptable à nos ministères, compte tenu, entre autres, de la variété des sujets à traiter.

La professionnalisation des agents est par ailleurs jugée insuffisante malgré un dispositif de formation important mais qui apparaît comme mal identifié par les agents et les services. Les attentes des services en termes de profil de « spécialiste » sont limitées. Ils sont en revanche en attente de professionnels (« généralistes de domaine »). Pour mémoire, 45 % des agents affectés sur des fonctions juridiques ne sont pas des juristes (sans « connaissance affirmée en droit ») et la part des primo-affectés sans connaissance juridique sur ces postes est relativement importante (16 %). Les services sont en attente d'un renforcement des équipes par un noyau dur de professionnels solides sur leurs thématiques juridiques (« généralistes de domaine », « référents »).

En corollaire :

- les parcours de carrière apparaissent insuffisamment lisibles et difficiles à dérouler au plan local, faute d'une profondeur de postes suffisante (débouchés peu nombreux dans la fonction) notamment s'agissant de seconds niveaux de grade,
- la fonction est parfois perçue comme peu valorisée : les enjeux liés à la fonction juridique (responsabilité de l'État), la forte implication des agents et le temps d'appropriation du domaine ne sont pas forcément ressentis comme valorisés en termes de promotion, de visibilité au sein de la structure. À noter cependant que 71 % des services considèrent néanmoins que les chances de promotion des agents sur des fonctions juridiques sont équivalentes à celles des autres agents.

II. – LES PISTES ÉCARTÉES

Attendre pour agir : le manque d'anticipation sur l'évolution des compétences et des effectifs de la fonction juridique et le cas échéant d'adaptation de sa structuration, pourrait conduire à des situations devenant brutalement critiques dans un nombre important de services.

Imposer une structuration-type de la fonction juridique au sein des services : une organisation type ne peut être définie au plan national compte tenu des contextes locaux (nature des enjeux, taille et de la géographie du territoire, type de compétences nécessaires et disponibles).

Spécialiser la fonction sur le traitement des contentieux au détriment de la fonction de conseil : pour la plupart des services, la mission de « conseil amont » est considérée comme centrale et devant être renforcée par des juristes. Les DDT (M), notamment, font de cette fonction la clé de voûte de leur action quotidienne. Même s'il n'empêche pas les procédures contentieuses, le conseil en amont permet d'instiller une culture juridique au sein des services « métiers » et de mieux sécuriser les actes et décisions pris (enjeu financier et de crédibilité de l'État).

² Leur existence est visée par une circulaire du 28 décembre 2010 relative aux modalités d'organisation et de gouvernance des réseaux qui définit la liste de réseaux métiers par inter-régions.

Créer un comité de domaine juridique : si un tel dispositif répondrait aux attentes de reconnaissance exprimées par un certain nombre d'agents, plusieurs éléments militent pour ne pas le retenir. En premier lieu, il convient de rappeler qu'un tel comité avait existé jusqu'en 2008, sans produire les effets escomptés en raison à la fois d'une carence et d'une inadaptation des candidatures par rapport aux critères habituellement retenus par les comités de domaine ministériels. Par ailleurs, l'enquête menée auprès des services montre que les besoins en spécialistes sont extrêmement limités pour les services.

La mise en place d'une filière juridique. La définition d'un parcours de carrière au sein des seuls services juridiques a également été écartée. Créer une telle filière n'aurait pas de sens au regard du faible nombre de postes de débouchés possibles dans une zone géographique donnée. Il convient plutôt d'envisager des parcours professionnels de juristes avec une vision globale prenant en compte l'ensemble des postes recouvrant une dimension juridique. La lisibilité des passerelles entre ces différents postes doit être par contre améliorée.

L'animation d'une revue des parcours professionnels et des compétences des juristes. La mise en place d'une gestion de « vivier » a également été débattue. Ce dispositif soulève deux questions pratiques : la finalité d'un tel dispositif et les modalités de gestion de celui-ci. Sur la finalité, les attentes exprimées portent moins sur l'identification d'agents ayant le profil de juristes et l'accompagnement de leur parcours professionnel pour les orienter vers des postes à fort enjeu correspondant au besoin de l'État employeur (modèle du vivier des profils informatiques -système d'information) que sur l'assistance à apporter à certains services pour résoudre leurs enjeux de recrutement à moyen terme. S'agissant des modalités de gestion, il convient de souligner que ces enjeux de recrutement d'agents à compétences juridiques concernent tant la DAJ que les directions métiers et l'ensemble des services déconcentrés. Ce serait donc un dispositif assez lourd : il convient de s'assurer qu'il serait réellement utile et viable.

III. – PROPOSITION DE PLAN D'ACTION

Le maintien et le renouvellement des compétences juridiques en services déconcentrés nécessite de répondre à trois enjeux : la proximité avec les métiers, la lutte contre l'isolement des juristes et la valorisation des métiers. Une telle réponse impose la mise en place d'une politique de gestion des compétences co-construite par les échelons national et local.

Trois types de mesures sont proposées.

III.1. Réaffirmer comme orientation stratégique la nécessité de préserver des compétences juridiques professionnalisées placées auprès des compétences métiers

Elle vise à réaffirmer le besoin pour le ministère de disposer de compétences juridiques structurées et professionnalisées au sein des services déconcentrés de nos ministères pour assurer les fonctions de conseil, d'expertise et de traitement des contentieux.

Ces fonctions doivent être placées au plus proche des compétences métiers.

La préservation ou le développement des compétences juridiques, l'amélioration de l'attractivité de ces métiers doivent constituer un enjeu de management au niveau de chaque service.

Cela est d'autant plus essentiel que « les services sont aujourd'hui confrontés, s'agissant de l'activité juridique, à une augmentation de la demande d'expertise, un raccourcissement des délais laissés à l'analyse juridique et une complexification des problématiques auxquelles ils sont confrontés. Cette évolution générale qui peut être résumée par "plus", plus vite et plus compliqué est à analyser au regard de l'exigence de sécurité juridique, qui participe de la capacité à mettre en œuvre la décision publique, au risque sinon, lorsque celle-ci est remise en cause par voie de justice, de sanctions pécuniaires potentiellement lourdes, d'un ralentissement voire la paralysie de l'action publique, accompagnée de la décrédibilisation le cas échéant de la France sur la scène européenne et internationale » (extrait du rapport remis par le groupe de travail présidé par R. Kbaier en 2011).

III.2. Définir de nouveaux modes d'organisation reposant sur la « solidarité des territoires » pour tenir compte de l'attrition des effectifs

Pour maintenir le niveau de service et anticiper autant que possible les conséquences sur la fonction juridique de la baisse des effectifs, de nouveaux modes d'organisation reposant sur la « solidarité des territoires » doivent être envisagés, quel que soit le niveau (infra / inter départemental et régional).

Ces solidarités peuvent prendre deux formes :

- mise en place de réseaux productifs (complémentaires aux réseaux actuels d'animation et de partage) s'appuyant sur les points forts de chacune des entités territoriales (agents compétents restant dans leur structure) sous l'égide d'un pilote (en direction régionale ou non) chargé de répartir la charge de travail entre plusieurs acteurs appartenant à différents services.
- création de pôles spécialisés permettant de faire bénéficier en région ou en inter-régions des compétences très développées dans un service. Comme l'ont proposé certaines DDT (M), il pourrait être envisagé par exemple de confier à un pôle de niveau régional le traitement des contentieux liés aux ressources humaines, voire aux marchés publics (sous réserve de disposer de juristes en DREAL).

Pour envisager la mise en place de ces nouvelles organisations, il pourrait être demandé aux services :

- de réaliser, au sein d'une même région ou en inter-région, un diagnostic local visant à identifier les compétences disponibles et d'évaluer leur pérennité,
- d'élaborer un plan d'action (« schéma des solidarités locales ») précisant, selon les missions et les territoires, la répartition des tâches et l'organisation retenue (pôles spécialisés, réseau productif, etc).

III.3. Compléter le dispositif actuel d'animation de la fonction juridique

Les membres des réseaux appellent de leurs vœux des échanges plus réguliers avec l'administration centrale.

Une telle attente ne peut pas être prise en compte par la simple évolution du contenu des réunions organisées par la DAJ au niveau central. Ces dernières, espace d'échange entre l'administration centrale et les têtes des réseaux, et non l'ensemble des juristes, posent deux types de difficultés. Il est tout d'abord souvent difficile de construire un ordre du jour qui, en dehors des questions touchant à l'animation de la fonction juridique, permette d'aborder des sujets de fond suffisamment fédérateurs pour intéresser l'ensemble, ou une large majorité des membres de ces réseaux. Par ailleurs, la thématique juridique est portée par la DAJ mais également par les directions métiers, au travers des textes qu'elles produisent.

La mise en place d'une forme de « service après-vente » de la centrale (DAC métiers ou DAJ en fonction des textes) dédiée à l'explicitation de la doctrine d'emploi des nouveaux textes juridiques constituerait à l'inverse une avancée importante pour les agents.

III.4. Mettre en place un plan d'accompagnement RH

Ce plan serait articulé autour des trois volets suivants :

- un volet de professionnalisation de la filière s'appuyant :
 - sur l'amélioration de la visibilité de l'offre de formation dans le domaine juridique, *via* l'intranet « OUPS » (du CMVRH mais aussi du MAAF, de l'IFORE, etc.);
 - sur la mise en place de « parcours individuel de professionnalisation ». Ce dispositif proposé par les conseillers mobilité carrière du CMVRH peut être mobilisé à tout moment pour accompagner la montée en compétence des agents occupant des postes juridiques ;
 - sur la mise en place progressivement d'un « parcours de professionnalisation » des juristes du ministère, rassemblant les différentes formations existantes, leur donnant une cohérence d'ensemble et complétant l'offre sur des thématiques spécifiques accompagné d'une communication sur l'existence de l'offre de formation pour les juristes, à destination des agents et des services.

- un volet « parcours professionnel » prenant la forme de :
 - l'élaboration d'un document de communication sur les parcours professionnels et de carrière possible dans le domaine juridique, les deux étant liés; Celui-ci doit être envisagé de manière globale en prenant en compte l'ensemble des postes recouvrant une dimension juridique. Ces postes se retrouvent non seulement dans les services juridiques mais également dans la plupart des services « métiers ». La lisibilité des passerelles entre ces différents postes doit en revanche être améliorée. La capacité à rendre lisible ces parcours de juristes est une condition importante pour maintenir l'attractivité des compétences juridiques au sein du ministère.
 - l'analyse par la DRH des pratiques internes en matière de promotion des « juristes » qui pourront appeler, selon les résultats, des améliorations des processus de promotion ou des ajustements des chartes de gestion.
- un volet « recrutement » reposant sur :
 - une action de communication dans les IRA, lors des processus de présentation des postes par le ministère, de nos besoins en juristes ainsi que les parcours de carrière associés (*via* diffusion de la plaquette précédemment mentionnée);
 - la mise en place d'un processus d'affectation prioritaire sur des « postes de juristes » qualifiés de critiques. Ce processus bénéficierait aux services s'étant inscrits dans une démarche de diagnostic de leurs compétences juridiques sur le territoire et qui ont défini un mode d'organisation collective permettant de répondre à leurs enjeux juridiques locaux. Il se traduirait par une prise en compte de ces postes prioritaires pour les affectations en sortie d'école, dans la limite des contraintes et sous réserve des priorités remontées par les services déconcentrés.