



**Rapport de Préfiguration
de la Direction des Affaires Juridiques
aux Ministres
(DAJ)**

Thierry-Xavier Girardot

Directeur des affaires juridiques, informatiques et logistiques

Préfigurateur de la direction des affaires juridiques

06/03/08



I. L'identification de la fonction juridique au sein du ministère

La réforme dont le ministre d'Etat a fixé les grandes lignes et dont les principes ont été inscrits dans les lettres de mission des préfigurateurs prévoit la constitution d'une direction des affaires juridiques ayant vocation à regrouper, au sein du secrétariat général du ministère, les fonctions d'appui juridique et de traitement du contentieux pour l'ensemble du ministère.

Ce projet s'inscrit dans une tendance générale qui a conduit, notamment au cours des années 1990, à la création de directions des affaires juridiques au sein de nombreux ministères. La volonté, plus récente, de regrouper les fonctions support au sein de secrétariats généraux a parallèlement conduit à placer les directions des affaires juridiques auprès des secrétaires généraux.

Bien qu'elle s'inscrive dans cette évolution globale, la création d'une direction des affaires juridiques à vocation générale au sein du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) marque une nette rupture avec le mode d'organisation des composantes « équipement » et « écologie du ministère ». Ce constat ne concerne pas la DGEMP qui s'appuyait sur la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Tant au ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer qu'au ministère de l'écologie et du développement durable, la fonction juridique a été considérée jusqu'ici comme un accessoire des fonctions de gestion et de réalisation.

Il en résulte une situation dans laquelle la fonction juridique est éparpillée au sein des directions, voire des sous-directions. Bien que les équipes chargées de ces fonctions soient très motivées et très compétentes dans leur domaine d'action, leur petite taille ne leur permet pas d'atteindre la masse critique nécessaire pour le traitement des questions les plus complexes. Cette situation conduit à recourir fréquemment à des solutions d'externalisation du traitement de questions qui pourraient être traitées par une direction ayant une assise plus large. En outre, ce mode d'organisation ne permet pas au ministre d'avoir une vision d'ensemble des principales questions juridiques soulevées dans le champ de compétence du ministère.

Bien qu'elle rompe avec des habitudes de fonctionnement profondément ancrées dans la culture administrative du ministère, la création de la direction des affaires juridiques s'inscrit dans le prolongement de la politique conduite au sein de la direction générale de l'administration de l'ancien ministère de l'écologie et du développement durable et au sein de la direction générale des personnels et de l'administration de l'ancien ministère de des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. Dans ces deux directions générales, des services juridiques à vocation générale ont en effet été développés. La légitimité qu'ils ont

acquise par la qualité des services rendus aux autres services du ministère constitue un atout et un point d'appui pour la création de la nouvelle direction des affaires juridiques.

La création de la direction des affaires juridiques doit désormais permettre, en regroupant les fonctions juridiques dans une structure directement rattachée au secrétaire général :

- d'atteindre une taille critique sans laquelle le ministère ne dispose pas d'une véritable autonomie juridique. Dans la situation actuelle, l'éparpillement de la fonction juridique entre des structures spécialisées sur des créneaux étroits (à quelques exceptions près) ne permet pas au ministère de faire face de manière satisfaisante aux questions juridiques complexes. Parce qu'elles n'ont généralement pas la taille critique, les structures actuelles peuvent rencontrer des difficultés pour le traitement de certaines questions ou certains dossiers et font fréquemment appel à des solutions externes (conseiller juridique, cabinet d'avocats).
- d'améliorer la qualité de la prestation juridique en facilitant les échanges entre les juristes. L'expérience montre que la qualité de l'analyse juridique est renforcée par la capacité à faire des parallèles avec d'autres domaines du droit. Cela vaut à la fois pour le conseil juridique (où les questions difficiles sont souvent des questions transversales qui ne peuvent être traitées efficacement qu'en croisant les compétences techniques et une expertise généraliste) et pour le contentieux (où de nombreuses questions, notamment de procédure, nécessitent une véritable expertise qui doit s'ajouter à l'expertise sur le domaine juridique concerné).
- de permettre une meilleure prise en compte de la dimension juridique dans le processus de décision. En ne traitant plus les questions juridiques comme des questions internes à une direction, voire à une sous-direction, la nouvelle organisation permettra de mieux garantir la qualité de l'information, du ministre, de son cabinet et celle du secrétaire général sur ces questions. Elle permettra également au directeur compétent sur un sujet donné de bénéficier d'un avis juridique autonome, émis par un service disposant du recul nécessaire par rapport à sa gestion.

Pour que la direction des affaires juridiques puisse apporter la plus-value que le ministre et les autres directeurs sont en droit d'attendre d'elle sur l'ensemble de ces points, elle doit avoir une compétence suffisamment large tant en matière de production normative (suivi des décrets, des lois et des textes communautaires) qu'en matière de contentieux.

II. La conduite des travaux de préfiguration

Le travail de préfiguration a été consacré pour l'essentiel à la définition du périmètre de la nouvelle direction des affaires juridiques. La tâche était relativement compliquée en raison précisément de l'éparpillement de la fonction juridique entre les directions d'administration centrale.

L'analyse de l'existant et la recherche de l'articulation optimale du périmètre de la direction des affaires juridiques avec les compétences des futures directions générales a nécessité de nombreux contacts bilatéraux avec les autres préfigureurs, avec les directeurs d'administration centrale et, en accord avec ces derniers, avec les sous-directeurs et chefs de bureaux concernés.

Ce travail de discussion, en particulier avec les chefs des bureaux concernés, sera prolongé par des entretiens complémentaires qui permettront de préciser les modalités concrètes de constitution de la direction au cours des premiers jours du mois de mars.

Les réunions tenues avec les partenaires institutionnels du ministère (Secrétariat général du Gouvernement, Secrétariat général aux affaires européennes, Conseil d'Etat) ont tous révélé une attente forte d'un interlocuteur identifié comme le responsable des questions juridiques pour l'ensemble du ministère.

Les réunions avec les organisations syndicales, qu'il s'agisse de la réunion de travail organisée le 25 janvier dernier ou des séances des comités techniques paritaires (CTPM, CTPC et CTPS de la DGPA), ont permis de présenter l'état d'avancement de la réflexion et de recueillir les observations des représentants du personnel. Elles ont confirmé l'intérêt porté aux conditions de traitement des questions juridiques. Elles ont mis en évidence des interrogations sur le regroupement des services d'appui juridique et de contentieux au sein de la direction des affaires juridiques.

La réunion initialement programmée dans la seconde quinzaine du mois de février n'a pu se tenir dans le délai prévu pour des raisons de calendrier. Les échanges avec les organisations syndicales sont naturellement appelés à se poursuivre au-delà de la remise du présent rapport.

Plus largement, le travail de concertation et d'échange avec les personnels et les différentes parties prenantes accompagnera la mise en place de la direction des affaires juridiques. Son périmètre étant désormais très largement fixé, il sera possible de réunir à brève échéance l'ensemble des agents ayant vocation, dans les conditions prévues par les protocoles élaborés sous l'égide de la direction générale des personnels et de l'administration, à rejoindre la direction des affaires juridiques.

Les propositions faites dans le présent rapport pour l'organisation interne de la direction des affaires juridiques et pour ses conditions matérielles de fonctionnement pourront être ajustées en fonction des échanges auxquels donneront lieu les réunions à venir.

III. Les missions de la direction des affaires juridiques

La direction des affaires juridiques a vocation à assurer un ensemble de missions qui se rattachent aux deux grands pôles d'activité, communs à toutes les directions des affaires juridiques, que constituent le conseil juridique et le contentieux.

1. Le conseil juridique

La direction des affaires juridiques a vocation à conseiller les services chargés de la conduite et de la mise en œuvre des politiques ministérielles tant pour la rédaction des textes normatifs qu'au cas par cas, pour aider au traitement de questions ponctuelles qui peuvent se poser dans l'application du droit.

1.1. Le conseil sur l'élaboration des textes

La direction des affaires juridiques sera saisie de tous les projets de loi et des principaux projets de textes réglementaires.

Les conditions de saisine de la direction des affaires juridiques pourront varier selon la nature et la complexité du texte. Pour les projets de grande ampleur ou présentant un risque contentieux important, une saisine à une étape précoce de la procédure d'élaboration du texte devrait être privilégiée. Dans tous les cas, la saisine de la direction des affaires juridiques devrait intervenir au plus tard avant l'envoi du projet dans les procédures interministérielles ou dans les procédures consultatives externes (Conseil d'Etat en particulier).

Des protocoles mis au point avec les directions concernées pourront prévoir que certaines catégories de textes ne nécessitent pas d'avis de la direction des affaires juridiques ou lui sont transmis pour information sans préjudice de la possibilité qu'elle aura de faire connaître les observations qu'elle jugera approprié d'y apporter.

Le délai de réponse aux demandes d'avis sur les projets de texte devrait ne pas excéder quinze jours en principe. En cas d'urgence signalée par l'auteur de la demande, l'avis doit pouvoir être rendu dans un délai plus bref. Les dossiers les plus complexes sur lesquels la direction des affaires juridiques sera saisie en amont pour être associée à la procédure d'élaboration pourront requérir des délais d'examen plus longs. Dans tous les cas, la gestion des délais constitue un enjeu fort pour la direction.

1.2. Le conseil sur les questions d'application du droit

La direction des affaires juridiques a également vocation à répondre à des demandes d'avis ponctuelles sur des questions d'application du droit dans des situations complexes, en particulier lorsque ces situations font apparaître un risque élevé de contentieux.

La direction des affaires juridiques répondra pour l'essentiel aux questions posées par les directions d'administration centrale.

Elle pourra également être saisie par les services déconcentrés ainsi que par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère.

Dans ce cas, elle devra veiller à ce que sa réponse recueille l'accord de la direction ou de la direction générale compétente pour donner des instructions dans le domaine considéré. Dans tous les cas où la question, présentée comme une question juridique, appelle une prise de position sur des choix de gestion, elle transmettra la question, accompagnée le cas échéant de ses observations, à la direction compétente.

Des procédures pourront préciser les conditions dans lesquelles la direction des affaires juridiques pourra prendre en charge la réponse aux questions des services déconcentrés et des établissements publics.

2. Le suivi de l'activité normative du ministère

La direction des affaires juridiques a vocation à fournir au secrétaire général et au ministre une vision d'ensemble de l'activité normative du ministère.

Elle sera à ce titre chargée de suivre la programmation du travail législatif et réglementaire du ministère et de veiller au respect des délais pour l'adoption des décrets d'application des lois.

Son rôle d'administrateur du système SOLON et sa responsabilité pour la gestion du bulletin officiel du ministère se rattachent à cette mission générale de suivi de l'activité normative du ministère.

3. La coordination des travaux de codification

Le travail de codification, en particulier lorsqu'il s'agit de la première constitution d'un code selon la technique de la codification à droit constant, est un travail minutieux qui fait appel à de solides compétences en matière de légistique.

La direction des affaires juridiques n'a certainement pas vocation à prendre seule en charge la réalisation de l'ensemble des codes pilotés par le ministère. Elle a en revanche à assurer un rôle de coordination générale des travaux de codification en mettant au service des autres directions son savoir-faire en ce qui concerne la technique de codification.

A court terme, la finalisation de la partie législative du code des transports impose de mobiliser une équipe spécialement affectée à ce travail en collaboration avec la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer et avec la direction générale de l'aviation civile.

4. La mise en œuvre du droit communautaire

La direction des affaires juridiques a vocation à intervenir à plusieurs stades sur les questions d'application du droit communautaire.

4.1. L'impact juridique des projets de textes communautaires

La négociation des actes communautaires, comme celle des conventions internationales, relève de la responsabilité conjointe de la direction générale des affaires européennes et internationales et des directions compétentes dans la matière en cause. Il apparaît cependant nécessaire que la direction des affaires juridiques soit associée systématiquement à l'élaboration des fiches d'impact qui doivent être réalisées, en particulier pour les propositions de directives communautaires.

La réalisation de la fiche d'impact relève en principe de la direction générale qui aura la responsabilité d'élaborer le texte national de transposition. La transmission des fiches d'impact à la direction des affaires juridiques lui permettra de tenir compte des projets en cours de négociation dans la programmation du travail législatif et réglementaire et pourra donner lieu à des études juridiques plus poussées sur les projets qui soulèvent des questions particulièrement complexes.

Dans certains cas, si la direction générale compétente le demande, une étude d'impact approfondie pourra être réalisée conjointement avec la direction des affaires juridiques.

4.2. La coordination de la transposition

La direction des affaires juridiques a vocation à assurer un suivi d'ensemble des travaux de transposition des directives en veillant à ce que les délais de transposition soient respectés.

Elle tiendra à jour un tableau de suivi des procédures de transposition et apportera son aide aux directions générales qui seraient confrontées à des difficultés particulières de transposition.

4.3. Le suivi des contentieux communautaires

La direction des affaires juridiques tiendra également à jour un tableau des procédures contentieuses et pré-contentieuses ouvertes contre la France dans les domaines de compétence du ministère et sera l'interlocuteur du secrétariat aux affaires européennes pour le suivi d'ensemble de ces procédures.

Elle apportera son aide au règlement des dossiers pré-contentieux en proposant, le cas échéant, les solutions qui lui paraîtront appropriées.

Elle assurera un rôle de coordination pour la préparation des contributions du ministère à la rédaction des mémoires présentés devant la Cour de justice des Communautés européennes.

5. Une expertise juridique transversale

Au delà de sa mission générale de conseil juridique sur l'ensemble des domaines d'activité du ministère, la direction des affaires juridiques a vocation à assurer une fonction de pôle d'expertise dans des matières transversales ayant un fort contenu juridique. Les trois domaines énumérés ci-dessous devront être actualisés et complétés en fonction des besoins exprimés par les directions opérationnelles.

5.1. Les marchés publics

La direction des affaires juridiques devra garantir un degré élevé de sécurité juridique dans les marchés du ministère. Elle veillera à maintenir un haut niveau d'expertise en droit des marchés publics et à placer cette expertise au service des responsables des achats. L'enjeu est de garantir la régularité des procédures et de limiter les risques contentieux, y compris le risque pénal pour les décideurs.

5.2. Le droit pénal et la déontologie

Dans un ministère tel que le MEDAD, qui est au cœur de l'action régalienne de l'Etat, il est particulièrement important d'assurer l'existence d'un pôle d'expertise, qui soit à la fois à même d'intervenir dans le soutien juridique des agents qui seraient mis en cause dans des procédures pénales en raison de leurs fonctions, et en mesure de veiller au respect des règles et des principes déontologiques.

L'identification de cette fonction au sein de la direction des affaires juridiques permet de garantir un bon niveau de compétence et un traitement équitable et respectueux du droit. Elle sera assurée en étroite collaboration avec les services gestionnaires du personnel.

5.3. Le droit des technologies de l'information et de la communication et le droit de la propriété intellectuelle

La direction des affaires juridiques devra également maintenir un niveau élevé de compétence sur le droit des technologies de l'information et de la communication et veiller au respect des règles issues de la loi informatique et liberté. Elle sera l'interlocuteur du commissaire du Gouvernement auprès de la CNIL.

La richesse de la production documentaire du ministère impose également de maintenir au sein de la direction des affaires juridiques un pôle d'expertise renforcée en matière de droit de la propriété intellectuelle. L'organisation de la direction devra y pourvoir.

6. La diffusion de l'information juridique

La diffusion d'une information juridique de qualité à l'ensemble des services du ministère constitue une mission importante de la direction des affaires juridiques.

Le regroupement des fonctions d'appui juridique et de contentieux au sein de la direction des affaires juridiques ne doit pas se traduire en effet par une perte de culture juridique au sein des services chargés d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques ministérielles.

Au contraire, ce regroupement doit permettre d'apporter à chaque service une information régulière qui porte à la fois sur les domaines de spécialité de chaque direction et sur les questions plus générales qui peuvent avoir un impact sur leur activité.

Les instruments d'information juridique existants devront être développés en relation étroite avec les services gestionnaires de manière à assurer la meilleure satisfaction possible de leurs besoins. Les supports d'information juridique élaborés par la direction des affaires juridiques pourront être un lieu d'échange entre services et accueillir des contributions extérieures.

Le regroupement des fonctions d'appui juridique au sein de la direction des affaires juridiques doit aller de pair avec une banalisation du rapport au droit dans les directions gestionnaires, ce qui suppose que chaque agent chargé de fonctions de conception ou d'application du droit bénéficie d'une formation juridique minimale. La direction des affaires juridiques doit contribuer à cette évolution.

7. Le traitement du contentieux

La direction des affaires juridiques a vocation à traiter l'ensemble du contentieux du ministère. Ce regroupement permettra de traiter les contentieux au sein d'une structure ayant une taille suffisante pour absorber les fluctuations inévitables dans le volume de l'activité contentieuse et pour disposer d'une expertise accrue pour le traitement des dossiers les plus complexes.

La gestion des contentieux continuera en tout état de cause de faire l'objet d'échanges réguliers entre la direction des affaires juridiques et les directions générales concernées par les décisions contestées. Les modalités concrètes de ces échanges pourront être précisées en tant que de besoin dans des protocoles élaborés avec les directions générales.

En tout état de cause, la direction des affaires juridiques informera systématiquement les directions générales de toute arrivée d'un nouveau recours contentieux touchant à leur domaine d'activité.

Dans les dossiers traités en première instance par la direction des affaires juridiques (concernant en principe des décisions prises par les services centraux du ministère), les services ayant pris ou préparé la décision contestée seront sollicités pour apporter les éléments de fait et de droit qui permettront à la direction des affaires juridiques de construire les mémoires.

Lorsque le dossier supposera de faire des choix d'opportunité dans la stratégie de défense du ministère, la direction des affaires juridiques vérifiera que la stratégie proposée recueille l'accord de la direction générale concernée.

La direction des affaires juridiques assurera également une transmission systématique aux directions générales des décisions juridictionnelles touchant à leur domaine d'activité. Il leur appartiendra, le cas échéant après discussion avec la direction des affaires juridiques et au vu de l'analyse que celle-ci pourra leur fournir sur les chances de succès de la procédure, de se prononcer sur l'opportunité de former un appel ou un pourvoi en cassation.

A l'issue de la procédure, la direction des affaires juridiques appellera l'attention des directions générales sur les décisions juridictionnelles qui apportent des éclairages nouveaux sur le droit applicable dans leur champ d'activité ou qui font apparaître des risques juridiques appelant une mise en garde des services gestionnaires. Cette information ciblée sur les enseignements à tirer d'une procédure juridictionnelle particulière pourra être accompagnée de recommandations ou de propositions d'action ou de réforme des textes lorsque le contentieux fera apparaître des difficultés d'application particulières.

La question de l'imputation budgétaire des frais de justice et du montant des condamnations mises à la charge du ministère, soulevée à plusieurs reprises au cours des travaux de préfiguration, devra faire l'objet d'une réflexion commune en vue de définir clairement les règles. Le paiement des sommes en cause ne laissant aucune marge d'appréciation en opportunité, il conviendra de privilégier les solutions limitant l'impact de ces dépenses, par nature très aléatoires, sur la gestion des politiques ministérielles et garantissant la capacité du ministère à régler les sommes dues dans les meilleurs délais afin de limiter le montant des intérêts de retard.

IV. La constitution de la nouvelle direction des affaires juridiques

Pour être en mesure de remplir les missions décrites ci-dessus et d'apporter un service de qualité aux directions et directions générales, la direction des affaires juridiques devrait accueillir en son sein à la fois les structures et les personnels affectés au traitement des contentieux et les structures et les personnels exerçant une mission d'appui juridique aux services et aux agents qui sont chargés de la gestion ou de la conduite des projets.

Le regroupement de ces services au sein de la direction des affaires juridiques répond à une double nécessité :

- une bonne part de la plus-value est attendue de ce regroupement lui-même au sein d'une chaîne hiérarchique qui débouche sur un encadrement supérieur (directeur et sous-directeurs) ayant lui aussi une forte compétence juridique ;
- seul un regroupement des services assurant actuellement les missions qui ont vocation à être confiées à la direction des affaires juridiques permettra à celle-ci d'assurer ses missions.

1. Les structures qu'il est proposé de regrouper au sein de la direction des affaires juridiques

Un premier ensemble de structures ayant vocation à rejoindre la direction des affaires juridiques a été identifié dans la lettre de mission signée par les ministres le 16 janvier 2008.

Il s'agit des deux sous-directions juridiques de la DAJIL (sous-direction de l'éthique et du droit, sous-direction du droit public et du contentieux), de la sous-direction des affaires juridiques de la DGA et de la mission codification du secrétariat général de la DGMT.

Parmi les autres structures identifiées comme des structures juridiques et contentieuses, le travail de préfiguration a montré qu'il n'était pas facile de distinguer les fonctions d'appui juridique (qui ont vocation à être prises en charge par la direction des affaires juridiques) des fonctions de conduite des projets (qui ont vocation à rester dans les directions générales).

Outre les sous-directions de la DAJIL et de la DGA, le travail de préfiguration a permis d'identifier plusieurs structures exerçant à la fois des missions d'appui juridique et de traitement du contentieux.

Une analyse fine de chaque situation particulière et les discussions avec les préfigureurs conduisent à proposer d'intégrer à la direction des affaires juridiques, outre les sous-directions et la mission mentionnées ci-dessus :

- Le bureau des affaires juridiques et du contentieux de la direction des affaires maritimes ;
- La moitié des effectifs du bureau du droit de l'eau et du contentieux de la direction de l'eau ;
- Le bureau des affaires juridiques de la direction générale des routes ;
- Le bureau du contentieux de l'urbanisme de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ;
- Un agent (affecté au contentieux) du bureau du droit immobilier et du contentieux de l'habitat à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ;

- La moitié des effectifs du bureau du contentieux de la direction de la prévention des pollutions et des risques ;
- Deux agents (affectés au contentieux) du bureau de la législation et du contentieux à la direction de la sécurité et de la circulation routières ;

Le choix entre l'intégration de bureaux complets ou le transfert partiel de bureaux résulte d'une appréciation de la part de l'activité du bureau consacrée à la conduite de la politique de la direction ou de la direction générale par rapport à la part consacrée au traitement du contentieux et aux missions d'appui juridique aux décideurs.

A chaque fois qu'il a paru possible, le transfert de bureaux complets est proposé, conformément à la volonté exprimée par le ministre, de limiter l'impact de la réorganisation sur le cadre de travail des agents et où il permet de préserver la synergie que la direction des affaires juridiques a vocation à développer en son sein entre les fonctions de contentieux et de conseil juridique.

L'organisation proposée permettra de garantir que les bureaux transférés intégralement verront leur unité préservée dans la nouvelle direction des affaires juridiques. Il est également entendu entre les préfigurateurs que le transfert d'un bureau entier d'une direction générale à la direction des affaires juridiques a pour contrepartie l'engagement de maintenir une relation étroite entre le bureau et sa direction d'origine à laquelle il devra continuer de rendre l'intégralité des services qu'il assumait précédemment.

Un cas particulier mérite d'être relevé : le transfert d'un agent pour le traitement du contentieux du logement suppose en effet un accord de principe du ministre chargé du logement et imposera vraisemblablement la mise au point d'un protocole de traitement du contentieux garantissant la qualité de la prestation fournie (l'intégration dans une direction des affaires juridiques disposant d'une assise solide présente à cet égard une première garantie) et organisant le contrôle du ministre chargé du logement sur cette activité. Bien que le contentieux du logement soit aujourd'hui traité par un seul agent, la mise en application de la loi sur le droit au logement opposable imposera vraisemblablement, quel que soit le choix retenu en termes d'organisation, de renforcer les effectifs affectés à cette mission.

2. Les structures qu'il n'est pas proposé d'intégrer à la direction des affaires juridiques

Après discussion entre préfigurateurs, il n'est pas proposé d'intégrer le bureau de la réglementation et du contentieux du travail des transports. Dans sa partie réglementaire, ce bureau prend directement en charge certains aspects de la politique sociale du secteur des transports. Il s'agit là d'une mission qui excède l'appui juridique et qui n'a pas vocation à être prise en charge par la direction des affaires juridiques. S'agissant du contentieux, la nature très particulière du contentieux de l'inspection du travail des transports et le lien très étroit existant avec le traitement des recours hiérarchiques conduisent à proposer de faire en l'espèce une exception à la compétence de principe de la direction des affaires juridiques en matière de contentieux.

S'agissant de la sous-direction des affaires juridiques de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), il est proposé, plutôt qu'une intégration difficile en l'absence de

regroupement géographique, une forme d'association comportant une autorité fonctionnelle du directeur des affaires juridiques pour le traitement des contentieux ne relevant pas de l'exception prévue par la lettre de mission du 16 janvier (sont en effet de la pleine compétence de la direction des affaires juridiques à la fois le traitement des pourvois en cassation devant le Conseil d'Etat et le contentieux des actes réglementaires). La sous-direction des affaires juridiques de la DGAC continuera de faire partie du secrétariat général de cette direction générale, tout en étant placée, pour le traitement du contentieux qui ne lui est pas réservé, sous l'autorité fonctionnelle du directeur des affaires juridiques.

3. Le cas des directions qui gèrent des contentieux sans structure dédiée

Dans certaines directions, le traitement des dossiers contentieux est confié à des agents qui ne sont pas intégrés dans des structures dédiées à cette mission voire à des agents qui ne sont pas spécialisés dans ce travail. Le transfert à la direction des affaires juridiques de la compétence pour traiter l'ensemble du contentieux du ministère devrait conduire à transférer quelques ETP des directions en cause vers la direction des affaires juridiques, en particulier lorsque ces directions gèrent un volume de contentieux qui n'est pas négligeable.

Sont en particulier concernées la direction de la nature et des paysages, la direction générale de la mer et des transports (hors DGR et DAM), la direction générale de l'énergie et des matières premières ainsi que la direction des études économiques et des évaluations environnementales (D4E).

Sous réserve d'un examen complémentaire, le volume du contentieux traité par la DGMT et par la D4E apparaît cependant limité et semble pouvoir être absorbé par la direction des affaires juridiques sans transfert supplémentaire d'ETP. En revanche, le traitement des contentieux de la direction de la nature et des paysages nécessite vraisemblablement d'y affecter un minimum de deux agents et le contentieux des mines requiert vraisemblablement le travail d'un agent à temps plein.

Dans le cas où le transfert des ETP correspondants se heurterait à des difficultés à court terme, il pourrait être envisagé, à titre transitoire, de prévoir que les projets de mémoires dans les matières concernées continuent d'être préparés par les agents des directions générales concernées sous l'autorité fonctionnelle de la direction des affaires juridiques qui sera seule habilitée à signer les mémoires. Au-delà du contentieux minier, la constitution d'une expertise juridique sur les questions énergétiques nécessitera un renforcement spécifique des équipes de la direction des affaires juridiques afin de lui permettre de prendre le relais de la fonction assurée jusqu'ici par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le travail d'échange et de concertation qui se poursuit permettra d'avancer sur ces questions.

V. L'organisation de la direction des affaires juridiques

1. Il est proposé de regrouper les différentes unités appelées à rejoindre la direction des affaires juridiques dans trois sous-directions.

Deux types d'organisation pouvaient être envisagés :

- Soit une organisation fonctionnelle dans laquelle une sous-direction aurait été chargée du conseil sur les textes, une autre du contentieux et une troisième du droit privé.

- Soit une organisation matérielle thématique ? regroupant les activités de conseil et de contentieux dans des sous-directions spécialisées dans les grands domaines d'intervention du ministère.

Les travaux de préfiguration conduisent à privilégier la seconde approche et à proposer de créer :

- une sous-direction des affaires juridiques de l'environnement et de l'urbanisme ;

- une sous-direction des affaires juridiques de l'énergie et des transports ;

- une sous-direction des affaires juridiques de l'administration générale.

Ce type d'organisation présente plusieurs avantages qui ont été soulignés au cours des travaux de préfiguration.

Elle permet en premier lieu de développer les synergies entre les activités de contentieux et de conseil. Or, il paraît important, pour garantir la qualité de la prestation fournie par la direction des affaires juridiques, que l'expérience acquise au contentieux puisse être facilement mobilisée pour le conseil juridique.

Elle permet en deuxième lieu de donner aux autres services du ministère un correspondant facile à identifier au sein de la direction des affaires juridiques. Elle garantit en particulier l'existence, au niveau des sous-directeurs, d'un interlocuteur ayant une vision d'ensemble, à la fois du contentieux et des textes en cours, dans chaque grand domaine d'activité.

Elle présente en troisième lieu l'avantage de faciliter l'accueil au sein de la nouvelle direction des bureaux ou portions de bureaux qui rejoignent la direction des affaires juridiques en venant d'une direction sectorielle.

2. L'organisation de chaque sous-direction en bureaux nécessitera vraisemblablement quelques aménagements en fonction des discussions qui seront poursuivies au cours de la première quinzaine du mois de mars.

L'organisation décrite ci-dessous (et a fortiori la dénomination proposée) est donc susceptible d'évoluer en fonction des discussions à venir. Sont mentionnées entre parenthèses les structures actuelles à partir desquelles il est proposé de constituer les nouveaux bureaux. Les

ETP redéployés des directions n'ayant pas transféré leurs structures de gestion du contentieux pourront être intégrés sans création de bureau supplémentaire.

Des ajustements devront certainement être apportés à cette organisation au fil du temps, mais il a paru préférable, dans un premier temps au moins, de limiter les modifications apportées à l'organisation des bureaux existants, sauf cas particulier.

2.1. La sous-direction des affaires juridiques de l'environnement et de l'urbanisme pourrait regrouper :

- Un bureau des affaires juridiques de l'urbanisme (DGUHC / DU2) ;
- Un bureau des affaires juridiques de l'eau et des risques (ex DE + ex DPPR);
- Un bureau du droit pénal de l'environnement (DGA / SDAJ / AJ3)
- Un bureau du droit communautaire de l'environnement (DGA / SDAJ / AJ2) ;
- Un bureau de la législation et du contentieux général de l'environnement (DGA / SDAJ / AJ1).

2.2. La sous-direction des affaires juridiques de l'énergie et des transports pourrait regrouper :

- Un bureau des affaires juridiques de la mer (DAM / LM4) ;
- Un bureau des affaires juridiques de la route (DGR / GR/J) ;
- Un bureau de la législation et du contentieux général des transports ; (DAJIL / DPC 4 + mission de codification transports)
- Un bureau de la législation et du droit public économique (DAJIL / ED4)

2.3. La sous-direction des affaires juridiques de l'administration générale pourrait regrouper :

- Un bureau du droit pénal, de la protection juridique et de la déontologie (DAJIL / ED1 + DAJIL / ED2)
- Un bureau du droit privé ; (DAJIL / ED3)
- Un bureau du droit des marchés publics ; (DAJIL / DPC 2)
- Un bureau de la législation générale ; (DAJIL / DPC1)
- Un bureau du contentieux général. (DAJIL / DPC 3)

.

3. Quelques fonctions devront être rattachées directement au directeur.

- Mission textes et procédures : SOLON, Bulletin officiel, simplification des formulaires ;
- Cellule information et documentation juridique
- Greffe et administration du système d'information juridique

Ces fonctions appellent un travail complémentaire pour en définir précisément les contours et le mode d'organisation. Il importera en particulier de définir, conjointement avec les responsables de la politique documentaire du ministère, les conditions dans lesquelles la direction des affaires juridiques pourra disposer de la documentation juridique de qualité qui est indispensable à l'exercice de sa mission.

*
* *

La remise de ce rapport, si elle marque une étape importante dans la constitution de la direction des affaires juridiques, ne constitue pas la fin du travail de préfiguration. L'essentiel est à venir.

L'enjeu est en effet de donner du sens à cette nouvelle organisation et de faire en sorte que chacun des agents y trouve sa place. L'unité de la direction devra se construire autour d'un projet commun fondé sur la qualité du service rendu aux autres services du ministère.

Une nouvelle phase de discussion s'ouvre avec la remise de ce rapport : avec l'ensemble des agents ayant vocation à rejoindre la direction des affaires juridiques pour préciser avec eux les modalités d'organisation de la direction ; avec les directions d'administration centrale pour définir les conditions d'une collaboration aussi efficace que possible au service de l'action ministérielle.