
Structuration de la fonction juridique au ministère de l'éducation nationale et au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

RAPPORT N° 2018-085
Octobre 2018

Rapport à

monsieur le ministre de l'éducation nationale
madame la ministre de l'enseignement supérieur,
de la recherche et de l'innovation



igaenr
Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

**MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION**

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

**Structuration de la fonction juridique
au ministère de l'éducation nationale
et au ministère de l'enseignement supérieur,
de la recherche et de l'innovation**

Octobre 2018

Jean-Richard CYTERMANN

Philippe SANTANA

*Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

Présentation de la mission	1
Introduction	1
1. Des constats sans ambiguïté	2
1.1. L'essentiel de la fonction juridique repose sur une direction embolisée par le quotidien.....	3
1.1.1. Une fonction contentieuse qui constitue un cœur de métier, mais qui sollicite très fortement la structure, et de manière permanente.....	3
1.1.2. Un poids des saisines « conseil » quotidiennes qui ne ralentit qu'au cœur de l'été et charge lourdement la structure.....	4
1.1.3. Un problème non réglé : le flux plus irrégulier, mais cependant imprévisible car non programmé, de participations ou de prises en charge de l'écriture de textes législatifs ou réglementaires.....	5
1.1.4. Un poids de plus en plus important des saisines extérieures (CNIL, CADA et RGPD), accroissant d'autant le plan de charge.....	7
1.2. Une valeur ajoutée de la structure non toujours perceptible par les partenaires.....	7
1.2.1. Une prise en charge de l'ensemble du contentieux très consommatrice de moyens RH.....	7
1.2.2. Des sollicitations d'un niveau et de nature trop divers, malgré l'existence d'une charte « guide de saisine » (du simple usager au cabinet, en passant par tous les niveaux de l'administration).....	8
1.2.3. Une absence préoccupante de participation de la DAJ à l'élaboration de certains textes, qui conduit à des saisines tardives, ou à la prise d'arbitrages inapplicables.....	9
1.3. Une absence de pilotage programmatique préoccupante de la fonction juridique et des partenariats trop flous avec les autres directions.....	11
1.3.1. La DAJ ne connaît pas son plan de charge à l'avance.....	11
1.3.2. Une organisation de la fonction juridique à préciser.....	12
2. Des facteurs internes porteurs de conséquences	14
2.1. Une organisation interne peu adaptée aux enjeux.....	14
2.1.1. Un encadrement supérieur sur-sollicité.....	14
2.1.2. Des chefs de bureau peut-être insuffisamment responsabilisés, dont certains peinent à monter en puissance.....	16
2.1.3. Une RH inégale, aux motivations irrégulières, très sollicitée cependant.....	17
2.1.4. Une faiblesse en ETP, comparativement à des ministères semblables.....	20
2.2. Un pilotage de l'activité qui doit être repensé.....	20
2.2.1. La direction ne dispose pas d'instruments de suivi et de pilotage des travaux menés par ses services.....	20
2.2.2. Un pilotage basé sur l'urgence, qui est l'objet d'une coordination très perfectible.....	21
2.2.3. Un contentieux assumé trop haut dans l'organigramme de la direction.....	22
2.3. Des pistes insuffisamment explorées.....	22
2.3.1. Une animation et une mise en réseau des services déconcentrés à renforcer.....	23
2.3.2. Un recours à des compétences externes à développer.....	25
Préconisations	26
Conclusion	27
Annexes	29

Présentation de la mission

Par lettre du 6 avril 2018, les cabinets du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche, et de l'innovation ont demandé à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche de diligenter une mission portant sur la structuration de la fonction juridique dans les deux ministères.

Par lettre du 12 avril, le chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche s'est désigné pour effectuer la mission, assisté de Philippe Santana, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

La mission s'est déroulée sur huit semaines, intégrant une réunion de préparation avec la directrice des affaires juridiques, Natacha Chicot, puis deux comptes rendus intermédiaires.

Elle a reposé sur une trentaine d'auditions auprès des cabinets, au sein des services centraux et déconcentrés des MEN-MESRI, auprès d'opérateurs partenaires. La mission a également entendu les anciens directeurs des affaires juridiques, ainsi que quelques adjoints, en poste depuis 2000. Enfin, elle a auditionné l'ensemble de l'encadrement intermédiaire de la DAJ, ainsi que les deux sous-directeurs.

Le travail effectué a en partie reposé sur l'analyse des saisines quotidiennes reçues par la DAJ du 22 mai au 22 juin, que le secrétariat de la directrice a communiquées par envois successifs à la mission durant ce mois.

La mission tient à remercier les bureaux et les deux sous-directions et leur disponibilité durant la mission, en particulier le pôle de coordination des ressources et moyens qui a répondu à de nombreuses sollicitations.

Introduction

La fonction juridique des administrations centrales des ministères est interrogée de manière continue depuis plus de vingt ans. En 1996, le Premier ministre confiait à un magistrat, Patrice Maynial, conseiller à la Cour de cassation, une mission d'évaluation de la fonction juridique au sein des administrations centrales¹. Si l'objectif premier de cette mission était, déjà, axé sur la prolifération des normes, la mission était également chargée d'examiner « *leur instabilité, leur absence de nécessité et leur caractère incantatoire* ».

La traduction de cette critique explicite dans la lettre de mission fut de mener une réflexion sur les conditions dans lesquelles s'élaborent les règles de droit au sein des administrations centrales.

Aujourd'hui, au ministère de l'éducation nationale (MEN) et au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), la fonction juridique est incarnée par la direction des affaires juridiques (DAJ), respectant en cela l'une des conclusions du rapport qui fut établi par Patrice Maynial² au terme de sa mission : « *l'une des contributions à l'amélioration de la fonction juridique pourrait consister en la création d'un pôle juridique au sein de chaque administration centrale* ». Cela fut fait au MEN dès 1996.

Les missions de la DAJ sont définies, dans le texte d'organisation le plus récent, par le décret n° 2014-133 du 17 février 2014³. Ces missions sont déclinées en cinq séries d'attributions dans l'article 5 :

La direction des affaires juridiques exerce : « Une fonction de conseil d'expertise et d'assistance auprès de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements. À ce titre, elle est consultée sur les projets de textes législatifs ou réglementaires préparés par les directions générales et les autres directions et assure le suivi des procédures d'adoption de ces textes :

- elle est responsable de la codification des textes législatifs et réglementaires⁴ ;

¹ Lettre de mission du Premier ministre à M. Patrice Maynial, 7 février 1996.

² Maynial (P.), *Le droit à côté de la vie : réflexions sur la fonction juridique de l'État : rapport au Premier ministre*, La Documentation Française, Paris 1996, p. 69.

³ Les missions des directions des affaires juridiques des autres ministères sont analogues à celles de la DAJ MEN / MESRI.

- elle représente les ministres devant les juridictions dans les instances ne relevant pas du contentieux des pensions ou de la compétence des services déconcentrés ;
- elle assure la diffusion des compétences et connaissances juridiques auprès de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements publics sous tutelle des ministres ;
- elle assure le secrétariat du conseil supérieur de l'éducation ».

La DAJ n'est cependant pas la seule direction à porter la fonction juridique et les autres directions possèdent toutes, à un degré plus ou moins développé, une structure qui est chargée de préparer la production normative. La création et le fonctionnement de ces structures, qui vont du bureau à la mission, ou encore le département, bien souvent par nature antérieure à celle de la DAJ, ne sont peu ou pas interrogés, en raison de l'évidence de leur utilité. Depuis 1996 pourtant, et la création de la DAJ, les missions de ces structures ont évolué, dans le sens d'une plus grande spécialisation sur le domaine d'attribution ou le domaine métier de la direction qui les portent, mais peut-être aussi, c'est l'une des observations de la présente mission, vers une approche de moins en moins juridique des contenus des textes qu'elles portent. Aujourd'hui, en effet, c'est bien souvent lorsqu'un texte est écrit, voire achevé, dans une direction de l'un des deux ministères, qu'il est transmis à la DAJ pour ce qui est souvent considéré comme une « ultime vérification ».

La DAJ est donc aujourd'hui considérée comme le garant de l'orthodoxie juridique de ce qui est produit par les deux ministères. Ce point n'est nullement contesté, cependant, les choses ne sont pas apparues aussi simples à la mission. En effet, plusieurs éléments, qui ne contredisent pas par eux-mêmes la place de la DAJ dans l'expression des productions juridiques des deux ministères, viennent en atténuer fortement la qualité.

Ces éléments peuvent se résumer à l'absence de recours à des *process* de saisine élaborés et respectés, à l'absence, pour certaines productions normatives, d'une consultation régulière et suffisamment amont de la DAJ et enfin, pour les consultations juridiques qui lui sont quotidiennement adressées, par un recours de plus en plus systématique des directions métier et des services académiques à ses avis, créant une charge de travail considérable, voire inconsidérée, alors que certaines réponses pourraient parfaitement être élaborées par la structure qui saisit.

La mission a donc pu dresser, au terme de ses consultations et études, une série de constats sans ambiguïté (I), dont les causes sont loin de ressortir toutes à la seule DAJ et dont les conséquences ne sont pas sans risque pour la fonction juridique, globalement considérée. L'autre volet des constats effectués est constitué de la fragilité de l'organisation interne et des modalités de pilotage de la direction (II), compte tenu des missions qui sont les siennes, du caractère contingenté de son plafond d'emplois, et de l'accroissement quasi constant de son plan de charge.

1. Des constats sans ambiguïté

La direction des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation est une direction appartenant au secrétariat général des deux ministères et dont les missions ont été décrites le plus récemment par le décret n° 2014-133 dans son article 5⁵. Les raisonnements tenus par la présente mission seront le plus souvent appuyés sur les différents alinéas de cet article.

Les différents constats effectués par la mission apparaissent sans ambiguïté, quel que soit l'interlocuteur considéré, seules les causes prêtées à la situation varient-elles, tout en étant relativement constantes. Par exemple, si on les compare avec les éléments mis en lumière avec la collaboration de la cellule des consultants internes en 2016-2017, qui avaient identifié plusieurs pistes d'amélioration de l'action de la structure⁶, parmi lesquelles une « *meilleure formalisation des relations [...] avec les partenaires* », « *des*

⁴ La mission de codification ne sera pas traitée par la mission, étant actuellement assurée pour la direction par une IGAENR, ex-chef de service à la DAJ.

⁵ Cf. introduction.

⁶ Relevé de conclusions du séminaire DAJ du 13 juillet 2016, annexe 7, p. 105.

rencontres avec les directions d'administration centrale » et « *établissement de tableaux de bord prévisionnels, programmation des saisines [...] pour l'expertise des textes réglementaires* », « *mise en place d'un bilan d'activité de la DAJ* », etc., les principaux constats demeurent.

Au terme de ses investigations et auditions⁷, la mission met en lumière trois séries de constats :

1.1. L'essentiel de la fonction juridique repose sur une direction embolisée par le quotidien

La DAJ est une structure récente (ses vingt années d'existence ont été célébrées en 2016) qui participe à la modification de fond importante du déploiement de la ressource humaine (RH) relevée, par exemple, lors des créations de structures également récentes comme la direction de l'évaluation, de la programmation et de la performance (DEPP) : ces structures sont composées d'une très forte proportion de personnels de catégorie A (93 % pour la DAJ). Cette comparaison avec la DEPP se double d'un autre constat, partagé cette fois avec la DAF, et qui est celui d'une direction assumée par un professionnel des questions gérées par sa structure. Le directeur des affaires juridiques est historiquement un spécialiste du droit et, à de très rares exceptions près, un membre du Conseil d'État.

Ce constat n'est pas sans rapport avec ceux qui vont suivre, et il apparaît à la mission que le directeur des affaires juridiques est peu à peu passé d'un statut de conseiller particulier du ou des ministres et de leur cabinet qu'il est toujours, à celui de pilote d'une structure effectuant du conseil de masse, en sus de son plan de charge, ce qui semble être aujourd'hui assez méconnu.

1.1.1. Une fonction contentieuse qui constitue un cœur de métier, mais qui sollicite très fortement la structure, et de manière permanente

Le traitement du contentieux constitue la fonction principale de la DAJ : cf. décret n° 2014-133, alinéa 3 : « elle représente les ministres devant les juridictions dans les instances ne relevant pas du contentieux des pensions ou de la compétence des services déconcentrés ».

Le volume annuel des contentieux traités par la DAJ est de plus de 600 en 2016⁸. Ce nombre est en léger reflux, en raison de la diminution des recours formés devant le Conseil d'État et devant les cours administratives d'appel. Jusqu'en septembre 2017, ces contentieux étaient distribués sur vingt-huit rédacteurs⁹ répartis dans quatre bureaux des deux sous-directions en charge de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'on observera, grâce à un simple calcul arithmétique, que chaque rédacteur devra traiter environ vingt-cinq de ces contentieux chaque année, ce qui, sans constituer une charge considérable, n'est pas non plus anodin¹⁰, en particulier pour ceux d'entre eux qui sont de plus chargés de consultations.

Cette charge, que l'on pourrait considérer comme acceptable, doit cependant être relativisée à la lumière de plusieurs éléments :

- elle est d'une part très irrégulièrement répartie entre les deux sous-directions et leurs rédacteurs, puisque la sous-direction de l'enseignement scolaire (A) a traité en 2016 462 contentieux, et la sous-direction de l'enseignement supérieur (B) 173 ;
- d'un point de vue RH, on identifiait en 2016 23 rédacteurs potentiellement en charge des contentieux pour la sous-direction A et 5 pour la sous-direction B, ce qui contribue à équilibrer la charge ;
- ces rédacteurs n'effectuent pas seulement un travail d'élaboration d'un mémoire, mais doivent pour cela bâtir le dossier comportant les éléments doctrinaux et jurisprudentiels, tout en attendant la transmission des éléments liés aux faits ayant conduit au contentieux, moment chronophage s'il en est ;

⁷ La liste des personnalités auditionnées est consultable en annexe 2.

⁸ LIJ hors-série 2017, *Bilan de l'activité contentieuse 2016*.

⁹ Les chiffres utilisés dans les raisonnements RH sont fournis par le pôle de coordination des ressources et moyens de la DAJ, à partir des bases de gestion du SAAM.

¹⁰ La mission n'a, à propos de cette estimation de charge, pas retenu le calcul utilisé par les tribunaux administratifs, quant à la charge mensuelle des conseillers de TA, les situations étant en l'occurrence fort différentes.

- enfin, depuis septembre 2017, tous les rédacteurs sont également en charge de certaines consultations, la direction ayant souhaité sortir d'une spécialisation trop stricte des attributions.

1.1.2. Un poids des saisines « conseil » quotidiennes qui ne ralentit qu'au cœur de l'été et charge lourdement la structure

La DAJ exerce, aux termes de l'article 5 du décret n° 2014-133 « une fonction de conseil d'expertise et d'assistance auprès de l'administration centrale ».

Il s'agit là de l'une des charges principales de la structure et la mission a pris le parti de mesurer, sur une période d'un mois (vingt-deux jours ouvrés), les saisines qui parviennent au secrétariat de la directrice, quelle que soit la forme de transmission choisie.

Quantitativement, la mission a relevé 170 questions de type « consultations » posées à la DAJ dans ce laps de temps, ce qui constitue une moyenne supérieure à huit questions par jour.

Ce qui est apparu comme frappant est constitué du double phénomène d'une saisine qui provient, contrairement à ce qui est prévu dans le « guide de saisine 2016¹¹ », de tous les degrés de l'administration centrale, les rectorats semblant plus scrupuleux avec des saisines qui émanent généralement du secrétariat général ou de la division juridique, mais surtout de saisines sur des sujets qui ne ressortissent pas tous, loin s'en faut, aux compétences de la DAJ.

La mission a procédé à une répartition par sujets posés, principalement par les directions métiers, et constate que 30 % leur sont imputables. Sans entrer plus précisément dans la nature des questions posées, il apparaît cependant que nombre d'entre-elles interrogent, car elles ressortissent naturellement au domaine de compétence de la direction qui pose la question et que, parallèlement, la DAJ n'est pas censée disposer d'une expertise équivalente. La mission s'interroge, dans ces conditions, sur l'objectif poursuivi par la structure qui adresse la question, lorsque d'une part celle-ci interroge la DAJ sur un sujet qui relève de son propre champ de compétence et, d'autre part, lorsqu'il n'est pas même proposé une ou plusieurs premières pistes à partir desquelles la DAJ puisse accomplir sa propre expertise. Dans les consultations observées par la mission, le cas est très fréquent. Il est avéré en outre que certaines spécialités ne sont pas suffisamment couvertes, ni par la DAJ, ni par les directions métiers.¹²

Les cabinets ministériels sont, quant à eux, loin d'être les premiers utilisateurs de l'expertise de la DAJ. En effet, sur la période considérée, 19 consultations ont été adressées à la DAJ, ce qui est considéré par la mission comme tout à fait normal, eu égard à l'absence dans les cabinets de conseiller chargé spécifiquement des questions juridiques¹³.

Même « expurgé » des saisines qui soit n'ont pas respecté les principes posés par le guide de saisine de 2016, soit ont été adressées par erreur à la DAJ, ce chiffre de huit consultations par jour apparaît très important. La mission a en effet interrogé les DAJ d'autres ministères et a recueilli les réponses de cinq d'entre elles (agriculture, culture, défense, affaires sociales, économie et finances). Le chiffre comparable le plus proche, du point de vue du domaine d'expertise considéré, est celui de la DAJ de Bercy qui a effectué en 2017, 1 090 prestations de conseil juridique. Or, selon un calcul annualisé, les 170 saisines constatées entre mai et juin 2018 pour la DAJ des MEN-MESRI conduisent peu ou prou à un total voisin voire supérieur à celui de Bercy, écarté des saisines redirigées ou inappropriées. De plus, même si l'on doit considérer les spécificités de la DAJ de Bercy, qui possède en responsabilité le droit de la commande publique, mais n'a pas le monopole de la gestion des contentieux, force est de constater qu'elle effectue l'ensemble de ses

¹¹ *Guide de saisine de la direction des affaires juridiques*, 2016, annexe 4, p. 68

¹² Le champ d'intervention potentiel d'une direction des affaires juridiques est important, compte tenu notamment des spécificités dues aux activités de recherche. Pourtant, certains domaines sont peu couverts par la DAJ (droit du travail pour les EPIC, droit fiscal, droit d'auteur et propriété intellectuelle, questions liées à la bioéthique), ni d'ailleurs par les directions métiers, cf. entretien avec Nicolas Castoldi, directeur-adjoint du cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

¹³ La logique est que le directeur lui-même, en tant que membre du Conseil d'État, soit le conseiller juridique du ministre. L'idéal est en revanche qu'il y ait dans les cabinets, non pas un conseiller juridique, mais un interlocuteur (directeur adjoint ?), attribué du DAJ, par lequel transiteraient les saisines émanant des différents membres des cabinets.

missions avec 173 ETP, attribuant dans son plan de charge environ 33 % de son activité à la fonction « conseil / appui aux directions », soit plus de 57 ETP.

L'enquête produite¹⁴ par la mission a identifié cinq grandes catégories de fonctions exercées par les DAJ des ministères¹⁵. Or si l'on globalise deux d'entre elles « conseil et expertise » et « appui aux services et directions métiers » rapportées au ratio déclaré par chaque DAJ de son plan de charge, avec le nombre d'ETP, on obtient le tableau suivant :

DAJ	Nbre total ETP	Fonction conseil... appui...	ETP moyens
Bercy	173	40%	69,2
Armées	180	40%	72
Culture	27	25%	7
Min. sociaux	35	40%	14
MAAF	47	28%	13

Lecture : la DAJ de Bercy déclare consacrer 40 % de son activité aux conseils et appui aux services et directions, ce qui représente le travail d'environ 69 de ses 173 ETP

Il convient de noter que les deux fonctions « conseil et expertise » et « appui aux services et directions métiers » constituent une part très importante des plans de charge. Il est d'ailleurs remarquable que deux ministères ayant constitué des DAJ à forts effectifs, Bercy et les Armées, déclarant consacrer approximativement la même part de leur activité à ces fonctions et, selon le calcul effectué par la mission, le même nombre d'ETP.

Sans qu'il soit question de s'en tenir à cette simple logique arithmétique, les effectifs consacrés aux mêmes fonctions par la DAJ des MEN - MESRI apparaissent en net retrait, relativement au plan de charge. Appliqué à ses effectifs, un taux comparable à ceux observés dans les DAJ interrogées, conduit à une mobilisation de la ressource RH d'environ 25 ETP, chiffre considérable. Cela explique certainement certains délais observés dans leur traitement. Il ressort en effet des témoignages recueillis par la mission que certaines consultations datent d'une année.

1.1.3. Un problème non réglé : le flux plus irrégulier, mais cependant imprévisible car non programmé, de participations ou de prises en charge de l'écriture de textes législatifs ou réglementaires

Durant la période de déroulement de la mission, la DAJ a été saisie par les directions des deux ministères d'une demi-douzaine de textes à rattacher à sa fonction « élaboration de textes législatifs et réglementaires ».

Cette fonction est prévue à l'article 5 du décret n° 2014-133 qui dispose que la DAJ « est consultée sur les textes législatifs ou réglementaires préparés par les directions générales et les autres directions et assure le suivi des procédures d'adoption de ces textes ».

Le premier constat effectué par la mission porte sur l'application très inégale de l'alinéa précité. En effet, (voir également *infra* 1.3.2) d'une part certaines directions possèdent leur propre structure à vocation juridique, ce qui n'est pas critiquable en soi, mais d'autre part, dans un certain nombre de cas (statuts particuliers des personnels et textes à vocation financière principalement), la DAJ n'est absolument et volontairement pas mise en situation d'opérer une consultation, en cours ou à la suite de l'élaboration d'un texte. La mission a par ailleurs noté que, concernant les statuts particuliers portés aujourd'hui par la DGRH, la transmission des projets de textes avait cessé tout d'un coup, il y a environ six ans, sans qu'une explication ait été avancée. Le circuit d'élaboration et d'adoption de cette catégorie de textes rejoint donc, aujourd'hui, celui des décrets financiers et autres textes de même portée, élaborés par la DAF, en liaison

¹⁴ La matrice de l'enquête est jointe en annexe 5.

¹⁵ Fonctions identifiées après examen des décrets d'organisation des ministères, et constat qu'ils étaient tous élaborés sur le même modèle, soit – contentieux, – conseil et expertise, – appui aux questions juridiques stratégiques, – élaborations de textes législatifs et réglementaires, – appui aux services et directions métiers.

avec les directions métiers, et qui sont ensuite présentés directement par la structure métier au « guichet unique¹⁶ » ou à la seule direction du budget pour les textes financiers et, le cas échéant, au Conseil d'État¹⁷.

Cette situation s'inscrit d'ailleurs depuis, de manière structurelle, dans le fonctionnement DGRH-DAJ. Ainsi, en 2012, lors de la transformation du statut des inspecteurs d'académie, devenant DASEN, la DAJ avait été consultée, non pas sur les modifications statutaires portées par le service de l'encadrement, mais sur la modification du code de l'éducation consécutive à la nouvelle organisation académique.

Le deuxième constat porte sur l'absence d'un *process* de saisine et les importantes différences constatées sur la série de textes considérée.

En première part, il convient de remarquer que la saisine ne répond à aucun critère de date de programmation de l'intervention de la DAJ, au cours du processus d'élaboration. Ce premier point soulève plusieurs questions, à savoir d'une part la disponibilité de la structure, eu égard à son plan de charge, et d'autre part, le délai résiduel de traitement des questions soulevées.

À ce stade du raisonnement, apparaît une première zone de risque, puisque ledit délai de traitement n'est pas forcément suffisant pour permettre un examen sérieux et complet du projet de texte considéré.

En seconde part, la mission constate que les structures porteuses de textes associent la DAJ à l'élaboration de ceux-ci de manière extrêmement variable : d'emblée, lorsque la question soulevée implique des enjeux importants en droit positif, ou bien en cours de rédaction du projet, en général lorsque les réunions conduites par le pilote ont provoqué l'émergence de questionnements, ou bien encore (ce fut le cas le plus souvent sur la période considérée) en fin de processus, lorsque l'écriture du projet était terminée, deux à trois jours en amont de la transmission au cabinet, voire au rapporteur du Conseil d'État.

La mission identifie là une seconde zone de risque, puisque s'ajoute à ceux déjà indiqués celui de mise en évidence tardive d'éléments structurants du texte, absents ou mal identifiés. Ces situations nécessitent, lorsqu'elles se produisent, un lourd travail de ré-identification des prolégomènes. Sur ce point particulier, il apparaît clairement qu'un travail mené à la fois trop rapidement par la structure porteuse, et de manière isolée, conduit en fin de compte à rallonger considérablement les délais d'élaboration.

L'absence de coordination des travaux d'élaboration de ces textes apparaît clairement comme source de problèmes. En effet, les risques identifiés ci-dessus reposent essentiellement sur un défaut de programmation du travail à réaliser sur un texte donné. Dans les témoignages recueillis par la mission, auprès des structures comparables, apparaît nettement ce souci programmatique, le ministère des armées organisant par exemple une réunion hebdomadaire cabinet-DAJ où l'ensemble des sujets sont passés en revue, le ministère de la culture pilotant, grâce à des « tableaux de bord » élaborés avec les directions métiers, en fonction de leur plan de charge. Selon les témoignages recueillis par la mission, ce type de tableau de bord sur les principaux textes n'existe ni à la DAJ, ni dans les directions.

Les pratiques sont par ailleurs assez différentes d'un cabinet à l'autre, puisque le MEN est plutôt axé sur un pilotage par la structure métier qui porte le texte, et qui décide et du moment et du degré d'association de la DAJ dans le processus d'élaboration, alors que le MESRI est davantage conduit à associer la DAJ très tôt dans le travail d'élaboration, à charge pour la structure de déterminer avec la direction métier qui porte le texte le moment et le degré d'intervention qui seront nécessaires.

Nul doute que le caractère commun de la DAJ à deux ministères, sur lequel il ne faudrait surtout pas revenir, ne facilite pas l'organisation des travaux de suivi de l'élaboration des textes portés par d'autres structures. Il existe cependant une structure de pilotage commune au MEN et au MESRI, le secrétariat général qui pourrait parfaitement assurer la coordination du portage (cf. § 2.2.2). Le rôle du secrétariat général ne doit en effet pas porter uniquement sur la coordination des directions sous son autorité, mais

¹⁶ Depuis 2007, les textes applicables aux fonctionnaires et agents publics sont soumis à la procédure dite du « guichet unique », commun aux services des ministres du budget et de la fonction publique, pour la mise en signature des dossiers normatifs, notamment statutaires, judiciaires et indemnitaires. Cette procédure permet aux différents ministères de n'adresser qu'un seul dossier et de recevoir une seule réponse, dans un souci de rationalisation de la gestion de ces dossiers.

¹⁷ La DAJ, en tant qu'interlocuteur privilégié du Conseil d'État, devrait au moins être informée de l'envoi de textes au Conseil d'État, condition préalable à l'existence d'un tableau de bord, transversalisé entre les directions.

de ces directions avec les trois directions métiers (DGESIP, DGRI, DGESCO). Le rôle donné au secrétariat général sur la préparation du projet de loi autour de la scolarisation à trois ans a ainsi vocation à être reproduit, sinon généralisé.

1.1.4. Un poids de plus en plus important des saisines extérieures (CNIL, CADA et RGPD), accroissant d'autant le plan de charge

C'est un bureau de la DAJ qui est spécifiquement chargé des dossiers en lien avec les questions relevant d'un traitement Cnil ou CADA et, plus récemment, de la mise en œuvre du RGPD.

La DAJ opère, concernant les deux premières de ces entités, comme un guichet d'entrée des demandes qui peuvent concerner n'importe quel service des deux ministères, ou bien encore comme structure préparant une demande d'autorisation portant sur un traitement de données, avant transmission à la Cnil.

La structure emploie 5 ETP sur les 63 que compte la DAJ. En tant que prestataire unique du traitement de ce type de questions, le bureau connaît lui aussi un plan de charge conséquent.

La mise en œuvre du RGPD provoque actuellement une nouvelle montée en charge, qui ne devrait pas faiblir. La direction a obtenu, compte tenu de ce dernier point, le recrutement de deux vacataires pour six mois, afin de faire face aux demandes diverses qui parviennent actuellement sur un sujet nouveau.

La mission ne peut qu'encourager ce type de souplesse du plafond d'emplois en fonction du plan de charge. Elle tient à souligner, cependant, le caractère très particulier de certaines spécialités ne permettant pas de recruter des contractuels aisément, sauf à ce que les pratiques de recrutement des contractuels à l'administration centrale soient assouplies. Enfin, il faut rester conscient du fait que la mise en œuvre du RGPD ne va pas soulager le plan de charge de la structure avant longtemps, certaines directions rencontrées par la mission n'ayant pas encore identifié leurs besoins en la matière. Si la question d'une création de structure spécifique à ces questions ne peut se traduire par une nouvelle sous-direction, au sein de la DAJ, une mission spécifique, constituée à partir des deux sous-directions, pourrait constituer une solution intéressante.

1.2. Une valeur ajoutée de la structure non toujours perceptible par les partenaires

1.2.1. Une prise en charge de l'ensemble du contentieux très consommatrice de moyens RH

Le poids représenté par le contentieux dans le plan de charge de la DAJ MEN-MESRI est très important (cf. § 1.1.1). L'on a également noté que cette responsabilité se répartissait jusqu'à la rentrée 2017 sur vingt-huit rédacteurs, assumant cette responsabilité, tous pouvant être chargés depuis septembre 2017, selon leur portefeuille de compétences, de consultations.

L'organisation du traitement des contentieux n'est pourtant pas limitée à ce quantum de ressource humaine. Le traitement des contentieux repose d'une part sur les contributions que la DAJ demande pour la construction du mémoire en défense à la structure dont dépend le requérant (autre direction de la centrale, rectorat, établissements du supérieur, opérateurs, etc.). L'on peut estimer que, sur cette fonction particulière, la fonction juridique est partagée. Il ne faut cependant pas oublier d'ajouter à ce travail le temps de recollement des informations nécessaires.

La charge qui pèse sur la DAJ pour le traitement des contentieux ne se limite cependant pas aux rédacteurs. Il ressort des observations effectuées par la mission et des témoignages recueillis que la préparation des mémoires par les rédacteurs mobilise beaucoup les chefs de chaque bureau, lors de l'élaboration et de la préparation des conclusions. Les sous-directeurs sont ensuite également sollicités, puis la cheffe de service, puis enfin la directrice.

Il convient de s'interroger sur ce fonctionnement, extrêmement consommateur de temps de travail et qui impacte l'ensemble de la structure. Les habitudes de travail prises depuis cinq à six ans maintenant, d'un passage obligé des mémoires au niveau de la direction (directrice et/ou cheffe de service adjointe), si elles ont certes été instituées pour consolider un *process* qui engage de manière importante la responsabilité du ministère (et ses finances lorsque des dédommagements ou des pénalités sont décidés par le juge), conduisent à solliciter de manière démesurée l'encadrement supérieur de la direction. Des tentatives sont actuellement mises en œuvre pour limiter ces passages obligés aux seuls mémoires « signalés ». Elles ne

semblent pas suffire, à ce stade, à réduire significativement le flux de ce qui parvient au niveau directrice / adjointe.

Cependant, la mission insiste sur le fait que les décisions récentes et salutaires qui ont été prises d'abaisser le niveau hiérarchique de validation des mémoires au niveau des sous-directeurs, voire de certains chefs de bureau, lorsque la fiabilité de leur travail est prouvée, doivent absolument être mises en œuvre. La mission considère en effet que, bien que ne faisant d'ailleurs pas partie des neuf projets d'amélioration à mettre en œuvre à l'issue du séminaire DAJ du 13 juillet 2016¹⁸, elles opèreront à terme un redéploiement extrêmement souhaitable à un niveau opérationnel tout à fait cohérent.

Des améliorations doivent cependant encore être trouvées. La mission a constaté en effet que la somme annuelle des contentieux nouveaux (462 pour l'enseignement scolaire¹⁹) était encore supérieure au nombre des décisions juridictionnelles (432 en 2016). Les contentieux non jugés s'accumulent donc, le juge administratif pouvant mettre plusieurs mois à juger une affaire, sans pouvoir être classés définitivement par les bureaux. Le calendrier juridictionnel agit également dans un autre sens, puisque c'est lui qui donne chaque semaine à travers les clôtures d'instruction, l'ordre des priorités à traiter.

L'enchaînement du travail des bureaux chargés du contentieux est donc soumis à une double tension, celle des contentieux nouveaux et celle du calendrier judiciaire, sans que la structure n'ait de prise sur l'une ni sur l'autre et ce, le plus souvent, aux dépens des consultations.

Malgré la décision récente de septembre 2017 de déspecialiser tous les rédacteurs qui peuvent se voir confier, aujourd'hui, soit des contentieux, soit des consultations, ces dernières constituent certaines semaines, un parent pauvre vu la charge, et les plus importantes et les plus sensibles d'entre elles sont, par conséquent, traitées au niveau de l'encadrement supérieur de la direction.

1.2.2. Des sollicitations d'un niveau et de nature trop divers, malgré l'existence d'une charte « guide de saisine » (du simple usager au cabinet, en passant par tous les niveaux de l'administration)

La seconde source de l'action de la DAJ des ministères est constituée des saisines « consultations » qui arrivent quotidiennement au secrétariat de la directrice. Il a été indiqué *supra* au § 1.1.2 l'effet volume (170 du 23 mai au 26 juin, période d'observation de la mission) que constituait ce « flot ininterrompu », mais il est apparu à la mission également nécessaire d'interroger l'opportunité de nombre d'entre-elles, ainsi que les délais de traitement extrêmement brefs bien souvent demandés par les auteurs des saisines.

Le premier de ces deux points est probablement le plus préoccupant. Si l'on s'en tient aux 30 % de saisines émanant des services de l'administration centrale – une cinquantaine en un mois durant notre étude – une proportion importante d'entre-elles montre soit que la question n'a pas été, préalablement à la demande, étudiée ou instruite par la structure métier qui la porte, soit encore que les éléments soumis à la DAJ « pour avis » ne sont constitués en réalité que d'un survol très superficiel des questions induites, soit enfin que la direction métier s'en remet purement et simplement à la DAJ pour explorer une question qui relèverait naturellement, aux yeux de la mission, de la structure métier qui la pose. Il y a, indéniablement, une certaine régression du fonctionnement de l'administration centrale dans le portage, par les directions métiers²⁰, de leurs textes.

Apparaît ici un second constat, à savoir que la DAJ des ministères est aujourd'hui le conseil juridique de tout un chacun, ce qui peut être considéré comme normal, à condition de respecter les procédures prévues au « *guide de saisine* » élaboré en 2016 quand le phénomène a été jugé préoccupant²¹. Cependant, un autre phénomène apparaît concomitamment, après s'être construit lentement depuis la création de la structure, et conduit aujourd'hui à ce que les directions, métier ou autres, soumettent quasi systématiquement à la DAJ, toute question pour laquelle il n'existe pas encore de doctrine.

¹⁸ « Projets à mettre en œuvre » issus des actes du séminaire du 13 juillet 2016, annexe 7.

¹⁹ LIJ hors-série 2017, *Bilan de l'activité contentieuse 2016*.

²⁰ À ce propos, il convient de noter que dans deux cas observés lors de la mission, même les inspecteurs généraux peuvent parfois saisir la DAJ, sans les formes, et sans avoir au préalable investi le sujet posé, même *a minima*.

²¹ Les DAJ des autres ministères semblent être plus rigoureux sur le respect des règles de saisine.

Ce phénomène est porteur de conséquences importantes, voire graves. D'une part, il accroît très lourdement la charge de la DAJ. Ensuite, il nécessiterait, pour les agents de la DAJ, d'acquérir un forme de « polycompétence », quel que soit le sujet. Cet objectif est non seulement impossible à atteindre, vu le nombre d'ETP dont dispose la DAJ, mais surtout, ces compétences devraient se trouver de préférence au sein de la structure qui porte la question, ou bien y être développées.

La question globale de la compétence juridique des structures se pose alors. Il paraît inconcevable que les chefs de service, sous-directeurs et chefs de bureau ne possèdent pas le minimum de culture juridique leur permettant, sinon de répondre avec la sécurité qui s'impose à la question, mais à tout le moins d'en explorer suffisamment les prolégomènes pour adresser à la DAJ ce qui s'apparente davantage à une demande d'avis, à partir d'une ou plusieurs hypothèses, et non pas, comme c'est trop souvent le cas actuellement, le simple énoncé d'une question, dont il convient alors d'explorer tous les éléments, parfois à partir de zéro.

La mission insiste sur une conséquence qui serait extrêmement préoccupante pour les deux ministères d'une poursuite dans cette voie. La tendance actuelle est à un recrutement des cadres intermédiaires (chefs de bureau et adjoints) issus de formations qui mettent un accent bienvenu sur les compétences généralistes et managériales. Cela ne peut se faire cependant au détriment des compétences plus directement opérationnelles, comme un niveau raisonnable de maîtrise du droit. Un bon généraliste, en administration centrale notamment, se doit de posséder un minimum de formation juridique ou bien de l'acquérir.

Or la situation actuelle est, sur ce point, de plus en plus clairement tranchée : les cadres juristes, ou réputés tels, sont devenus très minoritaires dans certaines structures²² et les « généralistes » sont maintenant très présents, à tel point qu'un cadre supérieur peut maintenant déclarer publiquement et sans hésiter « ne pas être juriste ».

Dans le rapport qu'il adressait au premier ministre en 1996, Patrice Maynial avait déjà identifié ce risque lorsqu'il indiquait²³ « seuls le ministre et les directeurs des administrations centrales devraient pouvoir saisir le pôle juridique [préfigurateur des futures DAJ (note des rédacteurs)], afin de ne pas le détourner de sa mission essentielle de traitement des dossiers les plus délicats et, surtout, pour éviter à tout prix d'éloigner de la préoccupation juridique les fonctionnaires des autres services (souligné par les rapporteurs) ».

En sur-sollicitant la DAJ, comme c'est le cas certains jours, par des saisines toutes urgentes, qui ne permettent pas de prévoir un délai de traitement raisonnable, on installe le système dans un fonctionnement non seulement insatisfaisant du point de vue de la qualité de certaines productions, par force incomplètes, mais l'on prend le risque d'ignorer certains points de droit importants.

1.2.3. Une absence préoccupante de participation de la DAJ à l'élaboration de certains textes, qui conduit à des saisines tardives, ou à la prise d'arbitrages inapplicables

C'est sur ce point que la mission identifie le facteur majeur de risque.

La DAJ a été saisie, durant la période d'observation de la mission, d'une demi-douzaine de projets de textes, émanant de plusieurs directions des deux ministères. Il n'est pas ici question pour les rapporteurs d'indiquer qui utilise, selon eux, la « bonne » ou la « mauvaise » procédure. Ce qui apparaît comme extrêmement préoccupant, c'est justement l'absence d'une procédure stricte et précise, pour permettre de sécuriser en tous points l'élaboration d'un texte important pour les ministres.

Une première source d'interrogation est constituée du niveau de texte à partir duquel la DAJ doit être consultée.

Il a déjà été indiqué (cf. § 1.1.3) que la DAJ était, aux termes du décret n° 2014-133 « consultée sur les projets de textes législatifs ou réglementaires préparés par les directions générales ».

²² Témoignage recueilli par la mission auprès d'un ancien chef de bureau de la DGESCO et d'une ancienne directrice de la DAJ.

²³ Maynial (P.), *Le droit à côté de la vie : réflexions sur la fonction juridique de l'État : rapport au Premier ministre*, La Documentation Française, Paris 1996, p. 69.

Il ressort des observations effectuées par la mission que, si l'unanimité règne sur la nécessité de faire porter par la DAJ la rédaction des lois²⁴, pour les textes réglementaires, le recours à la direction est beaucoup plus aléatoire. Le premier exemple en est aujourd'hui l'absence d'un examen par la DAJ des textes statutaires portés par la DGRH. Interrogée par la mission, l'avant-dernière directrice a indiqué que cet examen a cessé d'être systématique à partir de 2012, les derniers textes soumis par la DGRH ayant été ceux concernant l'évaluation des enseignants. L'on s'en tient aujourd'hui à un partage entre les deux structures des procédures, disciplinaires pour la DGRH et contentieuses pour la DAJ. Comme indiqué précédemment, une information de la DAJ, par exemple par l'utilisation d'un tableau de bord inter-directions, devrait être une formalité minimale.

Le second exemple, qui peut s'entendre davantage, compte tenu de la technicité des sujets traités, est celui des textes à portée financière élaborés par la DAF. Cependant, cette même structure soumet à la DAJ les textes relatifs à l'enseignement privé, dont elle assure la gestion.

La mission observe qu'en réalité, la DAJ est saisie par une direction portant un texte, selon l'appréciation qui est faite de l'opportunité de recueillir un avis juridique, appréciation qui est généralement laissée à l'initiative de la direction portant le texte.

Dans les faits, cette absence d'existence d'un *process* précis conduit à des situations très instables.

Parmi les exemples recueillis par la mission, la DAJ a été saisie en urgence sur l'examen d'un texte qui s'est avéré, au final divergent avec les éléments d'arbitrage recueillis par la direction, lors de la réunion de cadrage initiale. Après vérification, il est apparu que la DAJ n'avait pas eu connaissance des arbitrages postérieurs rendus sur le sujet.

Un autre exemple a été fourni à partir de l'examen d'un projet de texte pour lequel l'avis de la DAJ n'avait pas été requis, en amont de son écriture, révélant au final que de nombreux éléments avaient été omis durant l'écriture. Ajouté au caractère tardif de la saisine, le travail de recherche d'éléments manquants, qui auraient dû figurer très en amont du début du travail d'écriture proprement dit, a provoqué un délai de traitement significativement rallongé.

Une deuxième source d'interrogation est, le plus souvent, l'absence de pilotage par une autorité tierce au demandeur d'avis et à la DAJ. Les observations conduites par la mission ont montré que le pilotage de l'élaboration des projets de textes sensibles devait également être renforcé.

Sans préconiser un recours systématique à un *process* par exemple constitué, dès le commencement de l'élaboration d'un texte, d'une fiche de suivi, il semble aux rapporteurs cependant hautement souhaitable qu'un dispositif de ce type soit prévu au moins pour les textes jugés sensibles par l'un des ministres et son cabinet²⁵. Cela permettrait de s'interroger d'emblée sur l'opportunité et le moment où la DAJ devrait être saisie, lui permettant au passage de prévoir cette charge dans son plan de travail, et permettrait également d'opérer une saisine à un moment de l'élaboration du texte où ce dernier n'est pas totalement abouti, donc plus aisément modifiable. Une ancienne directrice rencontrée par la mission a d'ailleurs suggéré que la fiche de suivi soit constituée et renseignée par la direction qui porte le texte considéré, et que l'opportunité de saisir, ou non, la DAJ, soit laissée à la discrétion de cette même direction, à charge pour elle d'assumer ensuite la responsabilité des conséquences d'une saisine non prévue ou trop tardive.

Une troisième source d'interrogation est constituée par le moment où la DAJ doit être saisie, et le moment où elle doit être mise dans la boucle décisionnelle par le pilote du dossier.

Là encore, la mission ne peut qu'observer des procédures extrêmement variables, allant d'une présence de la DAJ aux réunions préparatoires à l'élaboration d'un texte, la direction étant alors mise en situation d'apporter son expertise tout du long, jusqu'à la saisine extrêmement tardive, quelques jours avant la remise du projet de texte à l'un des cabinets, dans des conditions de sécurité de l'action plus que préoccupantes.

²⁴ Considérant toutefois que la DAJ ne saurait rédiger une loi *ex nihilo*, mais doit s'appuyer absolument sur les contributions de la ou des directions qui portent le texte.

²⁵ La mission a observé que c'était parfois le cas, sans qu'une systématisation de type *process* soit présente.

Ce dernier constat se produit souvent dans une configuration où la DAJ est saisie d'un projet, déjà écrit (donc très difficilement modifiable), dans un laps de temps très court (48 h, et bien souvent le week-end) et parfois encore, sans disposer des éléments d'arbitrage qui, seuls, sont susceptibles d'éclairer celui qui contrôle.

Pour conclure ce point, la mission estime qu'il y a une incompréhension forte et préoccupante du rôle de la DAJ, dans l'expression de la fonction juridique des deux ministères. La mission a acquis la conviction que la direction est considérée comme assurant une fonction d'expertise qui s'apparente, pour les directions partenaires, à une simple fonction support, à haut niveau d'expertise.

Il est patent, aux termes des différentes auditions menées dans les autres directions, qualifiées de partenaires, que le rôle de la DAJ est regardé uniquement du point de vue du premier alinéa de l'article 5 du décret n° 2014-133, « la direction des affaires juridiques exerce une fonction de conseil, d'expertise et d'assistance auprès de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements », mais sans que cette fonction soit vue et mise en œuvre comme un partenariat.

Ce positionnement est paradoxal et dangereux. Le paradoxe réside dans le fait qu'il semble que ce ne soit pas le fond de la question posée par le ministre ou son cabinet qui implique, ou non, la participation de la DAJ à l'élaboration d'un texte, mais son niveau dans la hiérarchie des normes... et encore, pas dans tous les domaines de l'action des deux ministères (cf. *supra* pour les textes statutaires et les textes financiers).

Ainsi, s'il ne fait de doute pour personne que c'est à la DAJ qu'il revient d'écrire les lois, l'on pourrait cependant considérer que d'autres types de textes, réglementaires ou non, puissent requérir une expertise, eux aussi. C'est bien souvent le cas, d'ailleurs, mais la sollicitation est accompagnée de l'idée implicite que le regard des juristes ne peut être que légistique... et que la DAJ y « *jette un coup d'œil*²⁶ », pour ce qui s'apparente à une forme de simple contrôle de cohérence. L'erreur est ici profonde car, comme le dit l'actuelle directrice, le droit se divise en disciplines toutes très techniques, qui requièrent du temps pour déterminer les éléments de doctrine qui s'y rattachent, ainsi que les éléments jurisprudentiels, par nature évolutifs.

Le second aspect du paradoxe est que la DAJ jouit, qualité liée à l'identité professionnelle même de la directrice ou du directeur, d'une réputation de qualité indéniable des analyses produites. Dans ce contexte, on mesure mal la ou les raisons pour lesquelles des *process* un peu solides et formalisés, incluant des moments d'échanges et de consultation de la structure, ne sont pas utilisés. Bien souvent, la saisine de la DAJ émane d'une initiative soudaine (cabinet ou direction), qui s'apparente à une « ultime vérification » de la cohérence d'un ensemble, à un moment de la prise de décision où le retour en arrière est impossible. Ce mode de pilotage est éminemment porteur de risques.

1.3. Une absence de pilotage programmatique préoccupante de la fonction juridique et des partenariats trop flous avec les autres directions

1.3.1. La DAJ ne connaît pas son plan de charge à l'avance

L'on verra en partie 2. les questions de ressources humaines (RH) que pose la gestion d'une structure à très haute valeur ajoutée. Le caractère contraint des effectifs offre cependant, par nature, une faible amplitude de répartition des charges. En période d'urgence, les compétences disponibles sont présentes en quantité extrêmement limitée, et l'on a vu *supra* que c'était le calendrier juridictionnel qui pilotait en réalité le plan de charge hebdomadaire de la direction.

S'ajoutent à la gestion des contentieux les consultations et l'examen des textes. L'on a vu également que la DAJ ne maîtrisait pas davantage ces deux aspects de son plan de charge.

Si la gestion des contentieux, dont le flux et le rythme sont par nature imprévisibles, dont les délais de récupération des pièces sont aléatoires et soumis, de toute façon, au calendrier juridictionnel, s'avère difficilement améliorable, et même si des marges existent très probablement, il n'en va pas de même pour les consultations et l'examen des textes. Le poids de ces deux types d'expertises est considérable dans le plan de charge global de la DAJ. Cependant, ce qui est frappant, c'est la quasi absence de programmation,

²⁶ Témoignages souvent recueillis lors des auditions.

par les directions elles-mêmes, des moments et des thématiques de leur activité où un recours à la DAJ sera nécessaire.

Ce dernier constat est sans ambiguïté, et les rapporteurs ont explicitement questionné les directions sur le sujet : la réponse est univoque, aucune d'entre-elles ne dispose par exemple d'un tableau de bord, même sommaire, de suivi de l'élaboration du ou des textes qu'elle porte²⁷. De surcroît, c'est à la DAJ que revient la responsabilité de constituer, parfois sans disposer de tous les éléments nécessaires, le tableau de programmation et de suivi de l'élaboration des textes à prendre consécutivement à une loi ou un décret importants.

À nouveau, et au-delà de la mise en tension d'une structure dont l'action est par nature stratégique, c'est un pilotage en risque d'expertises importantes qui est noté ici. De plus, il apparaît également patent que la DAJ n'assure pas, contrairement aux missions prévues par le décret n° 2014-133, le suivi des procédures d'adoption de tous les textes réglementaires²⁸, ce qui serait de toute manière impossible avec ses effectifs.

1.3.2. Une organisation de la fonction juridique à préciser

Deux conceptions de la fonction juridique ont été exposées par les interlocuteurs de la mission.

La première conception est une direction des affaires juridiques traitant de tous les dossiers à connotation juridique, et étant moteur ou en première ligne sur l'écriture des principaux textes. Cette hypothèse ne se retrouve pas dans les directions juridiques des autres ministères : toutes les directions juridiques voient ainsi leur échapper les questions statutaires de personnels ; la DAJ de Bercy n'a pas le contentieux fiscal ; les textes relatifs aux relations du travail ou à l'emploi ne sont pas portés par la DAJ des ministères sociaux, mais par les directions métiers. Cette conception d'une DAJ traitant de tous les sujets pourrait se concevoir si l'on partait d'une situation vierge pour construire une direction des affaires juridiques. Le ministère de l'environnement²⁹ avait mené à bien une telle création *ex nihilo* en 2008. Cependant, même si l'intégration des structures pré existantes avait été poussée très loin (intégration dans la structure nouvelle de l'ensemble des sous-directions et bureaux chargés soit des missions d'appui juridique, soit des contentieux), une précaution et quelques exceptions avaient été retenues. La précaution consistait en ce que le transfert d'un bureau complet d'une direction générale à la nouvelle 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* »³⁰. D'autre part, pour tenir compte de la spécificité de certaines organisations administratives sur le territoire (organisation de l'aviation civile) et de certains domaines du contentieux (inspection du travail des transports), ces deux secteurs n'ont volontairement pas été intégrés.

L'autre conception, que l'on retrouve dans les formes d'organisation des différentes DAJ, est une organisation distribuée de la fonction juridique entre la direction juridique qui garde un rôle majeur de coordination, de synthèse et de conseil sur les sujets délicats avec le monopole du contentieux et de l'élaboration de la loi. L'on se situe finalement dans une situation comparable à celle de la fonction budgétaire où le rôle de synthèse, de coordination de la préparation budgétaire et de la relation avec Bercy de la DAF s'appuie sur des cellules budgétaires dans les directions de programme. Et le travail de la DAF peut s'accomplir dans les meilleures conditions si elle a dans les directions des interlocuteurs de qualité. *Mutatis mutandis*, ce schéma peut être transposé à la fonction juridique.

Si les directions métiers se trouvaient privées de toute participation à l'élaboration des textes normatifs, le risque serait d'avoir des textes un peu « hors sol ». Il est logique de ne pas avoir des statuts de personnels déconnectés de la gestion des ressources humaines et il est logique de fonder les textes de réglementation

²⁷ Alors qu'il existe partiellement des éléments de tableau de bord sur certains sujets : suivi des rapports de la Cour des comptes par la DAF, suivi des nominations dans les organismes de recherche par la DGRI, suivi des textes d'application de la loi ORE par le chef de projet.

²⁸ La rédaction des textes d'organisation est imprécise. La DAJ n'a pas vocation à suivre tous les textes réglementaires, et notamment les textes nominatifs et la majeure partie des textes de réglementation pédagogique (programme de diplômes). La difficulté vient ce que des textes de réglementation pédagogique importants sont des arrêtés, qu'*a priori* la DAJ ne regarde pas.

²⁹ Thierry-Xavier Girardot, *Rapport de préfiguration de la direction des affaires juridiques aux ministres*, ministère de l'écologie, de l'environnement de l'aménagement durables, 2008, joint en annexe 8.

³⁰ *Op. cit.*, p. 12.

pédagogique sur une politique pédagogique. Et l'élaboration des textes statutaires des opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche est l'un des éléments essentiels de la tutelle ou du dialogue entre le ministère et ces établissements. C'est pourquoi la mission est favorable, dans le principe, à cette conception de la fonction juridique distribuée.

Cependant, pour que le dispositif fonctionne, il faut que les directions accomplissent de manière satisfaisante cette fonction d'interface avec la DAJ, et d'études de premier niveau des questions juridiques et il faut que la DAJ puisse être en mesure d'animer cette fonction juridique et ses correspondants dans les directions. Ces conditions ne sont pas réunies actuellement. De ce point de vue, l'expérience de la direction juridique du CNRS a paru intéressante à la mission. La DAJ du CNRS n'a pas le monopole de la fonction juridique de l'établissement, mais elle a des correspondants dans les autres directions concernées du CNRS, participe au recrutement et à la formation de ces correspondants et assure une animation de ce réseau.

La situation des principales directions concernées par la fonction juridique (hors DGRH) est contrastée. On notera d'abord que, contrairement à ce qui existe pour les rectorats, il n'y a aucune enquête fonctions, et encore moins de cartographie des compétences à l'administration centrale. On y raisonne encore trop en termes de corps et non de métiers. Une mission sur l'instauration d'une véritable politique de GRH à l'administration centrale nous paraît de ce point de vue indispensable.

- La DGESCO, qui est sans doute la direction qui produit le plus de textes législatifs et réglementaires, n'a pas de structure transversale chargée des questions juridiques, la production normative étant éparpillée entre les différentes structures, notamment les bureaux pédagogiques et le bureau sur le fonctionnement des établissements. Ses interactions avec la DAJ sont nombreuses, notamment à travers le CSE que la DAJ préside et qui lui permet de prendre connaissance des textes. Sa relation avec la DAJ est difficile à organiser, notamment dans les périodes intensives de réforme : absence d'interlocuteur identifié de la DAJ³¹, difficulté d'avoir des réunions conjointes de programmation, absence de priorisation des saisines, association trop tardive de la DAJ.
- La DAF n'a pas de structure transversale et possède des bureaux juridiques dans différentes structures (retraites, réglementation comptable, enseignement supérieur privé), mais l'adjoint au directeur joue ce rôle. L'articulation avec la DAJ est plutôt bonne dans l'ensemble sur la réglementation relative à l'enseignement privé. La DAF est autonome sur la réglementation financière et comptable des établissements et l'interface existe plutôt dans ce domaine avec les directions métiers (DGESCO et surtout DGESIP).
- La DGESIP a un bureau juridique de tradition ancienne, de bonne qualité³², assez bien pourvu en personnels (dix agents) et qui a des relations établies et coordonnées avec la DAJ, notamment dans la réponse aux établissements. Cependant, ce bureau n'est de fait compétent que pour les statuts des établissements d'enseignement supérieur et les textes relatifs à leur fonctionnement. Il n'a pas, ou il n'a plus,³³ de compétence sur l'autre partie de la direction qui s'occupe de la réglementation pédagogique, matière sur laquelle il peut être consulté, de manière aléatoire et dépendant en fait des relations interpersonnelles entre chefs de département. Ce bureau devrait, en toute logique, assurer un premier contrôle sur tous les textes sortant de la DGESIP, avant transmission à la DAJ, et tenir un tableau de bord des textes de la direction. On notera par ailleurs que ce département n'a que peu de liens avec l'association des juristes des universités (JURISUP), alors qu'il devrait logiquement, comme cela existe pour d'autres fonctions supports, participer conjointement avec la DAJ à l'animation du réseau.
- À la DGRI, c'est le service du financement, de la performance et de la contractualisation, qui assure, dans un bureau de six personnes, le suivi de l'ensemble des questions juridiques de la direction, quel que soit le service demandeur. Il y a donc bien une structure potentielle de relai et un rôle adéquat du chef de service avec le bémol que les relations avec la DAJ sont faibles. C'est d'autant plus dommage qu'une partie des questions juridiques les plus nouvelles, en matière de droit des données, de droit du

³¹ Ce devrait être l'une des fonctions de l'adjoint au directeur.

³² Sa responsable est une ex-cheffe de bureau de la DAJ.

³³ Dans le passé, concernant les textes du LMD, c'est le bureau juridique de la DGESIP qui les a préparés.

vivant, de propriété intellectuelle et de droit d'auteur se joue dans le secteur de la recherche, qui gère en outre des EPIC, avec des questions de droit du travail et de droit fiscal parfois complexes. La DGRI a une bonne connaissance et pratique du droit des fondations. Elle a vocation à servir de relai, plus qu'elle ne le fait, aux questions juridiques posées par les organismes, notamment à propos de lois interministérielles. Elle peut s'appuyer aussi sur des compétences fortes dans les plus gros organismes et notamment le CNRS.³⁴

Il faut noter que le service commun DGEIP / DGRI assure le secrétariat du CNESER, situation asymétrique de celle de l'enseignement scolaire, assurée par la DAJ. La mission ne propose pas d'harmoniser la situation, la DAJ et son équipe de direction n'étant pas en mesure d'assumer cette charge supplémentaire³⁵.

D'une certaine manière, les constatations faites sur la fonction juridique dans les directions et leur articulation avec la DAJ montrent bien la nécessité de changer de paradigme sur deux points. La réduction à dix du nombre des membres de cabinet donne un rôle plus fort aux directeurs d'administration centrale dans une interface avec le « politique ». Par ricochet, cette situation implique de modifier le rôle du chef de service adjoint au directeur ou chargé des questions transversales. Il doit jouer un rôle de tour de « contrôle », être le garant de la qualité des productions de la direction, notamment en matière juridique, et vérifier que l'interface avec les directions concernées a été faite. Cette situation implique aussi pour les cabinets de déléguer à la secrétaire générale, chaque fois que possible, la coordination des directions sur les dossiers sensibles.

2. Des facteurs internes porteurs de conséquences

2.1. Une organisation interne peu adaptée aux enjeux

Tous les éléments relevés par la mission et présentés partie I concourent à montrer que les deux ministères ne sont pas organisés pour conduire la fonction juridique et qu'il n'y a pas lieu de considérer que cette responsabilité incombe à la seule DAJ.

Les éléments relevés indiquent en effet clairement l'existence d'un double phénomène d'absence ou d'affaiblissement de la fonction juridique dans les différentes directions, conjugué à l'absence de pilotage global, le tout produisant comme conséquence un flux continu de demandes d'avis et d'expertises de tous types, portant sur tous sujets (y compris les sujets métiers portés par les autres directions) et depuis tout type d'interlocuteurs.

Ces éléments rejaillissent sur la structure DAJ et ses différents agents avec des conséquences très importantes.

2.1.1. Un encadrement supérieur sur-sollicité

Conformément aux recommandations du rapport Maynial³⁶ de 1996, l'équipe DAJ comprend, depuis l'origine et de manière continue, soit « *un membre du Conseil d'État* », soit des fonctionnaires y ayant effectué des périodes en responsabilité.

L'objectif uniformément poursuivi lors du recrutement des directeurs est la recherche d'une entrée et de contacts directs avec le Conseil d'État, dans une acception qui est naturellement celle d'un recueil facilité des avis et conseils de la haute juridiction.

Le directeur des affaires juridiques est en conséquence toujours un juriste de haut niveau, qui a exercé des responsabilités au sein du Conseil d'État, et qui va apporter son expertise, tout en mobilisant ses entrées au Palais royal.

³⁴ Suite à la mission, le chef de service va organiser une réunion des directeurs des affaires juridiques des organismes et la DGRI devrait participer au réseau qu'ont constitué les DAJ des organismes de recherche.

³⁵ Le caractère parfois compliqué des séances du CNESER tient davantage à une forme de tradition qu'à la manière dont il est préparé ou présidé.

³⁶ *Op. cit.*, p. 72.

L'une des anciennes directrices rencontrées par la mission a émis de ce point de vue un avis sans ambiguïté : « *l'expertise que recherche le ministre ou son cabinet est avant tout celle d'un membre du Conseil d'État* ». Cela n'a cependant rien d'incompréhensible et la mission considère qu'il est légitime pour une équipe politique de se « border » ainsi sur des sujets qui peuvent, à tous moments, empêcher l'action, voire devenir polémiques, ou encore provoquer des décisions de justice extrêmement préjudiciables. La directrice est donc, à titre personnel et vu son appartenance au Conseil d'État, la conseillère du ministre et de son cabinet, satisfaisant en cela aux termes du premier alinéa du décret n° 2014-133 qui dispose la fonction conseil.

La mission a également observé que, même s'il existe des différences d'approches, en matière de procédures, la directrice est sollicitée par les cabinets selon ses missions et ses différents portefeuilles de compétences. De ce strict point de vue, et si les contentieux n'absorbent pas autant le plan de charge de l'encadrement supérieur, eu égard au nombre de sollicitations durant la période d'observation de la mission, il n'y a pas lieu de considérer que c'est ce secteur d'activité qui explique le principal de la tension de l'activité de la structure.

L'explication est autre. Par construction progressive, des habitudes de fonctionnement ont été peu à peu rigidifiées et ont conduit à ce que tout remonte jusqu'à la direction. Ces habitudes ont été prises en un temps, selon les témoignages recueillis par la mission auprès d'anciens DAJ, où le plan de charge le permettait. Ainsi, aujourd'hui, trop peu de mémoires contentieux s'arrêtent avant le passage en validation finale à la direction. S'y ajoutent, ce qui est davantage compréhensible, l'ensemble des notes en réponse aux nombreuses consultations adressées à la direction. Enfin, mais cela constitue la mission naturelle première de la DAJ, l'élaboration ou la validation des textes pilotés ou soumis à la direction sont tous présentés à la directrice.

Ces éléments rejaillissent très fortement sur l'organisation du plan de charge de la directrice et de la cheffe de service adjointe, également réputée par construction posséder un très haut degré d'expertise technique.

Dans la configuration actuelle, la DAJ présente, à nouveau, un pilotage en risque, en tant que l'adjointe à la directrice effectue l'essentiel de ses tâches en tant que relectrice des mémoires contentieux, productrice d'avis et consultations et participant à l'élaboration des textes.

Les fonctions dévolues naturellement aux chefs de service-adjoints (programme de travail, pilotage RH, organisation des services, suivi budgétaire, etc.) sont *de facto* reléguées au second plan des préoccupations quotidiennes, et l'adjointe à la directrice fonctionne plutôt comme un chef de service « classique », chapeautant des sous-directions. Compte tenu de la charge de travail, sa compétence juridique et son expertise technique sont toutefois indispensables au bon fonctionnement de la structure³⁷.

Les sous-directeurs sont également en permanence « à la production ». La situation n'est pas, en soi, contestable. Dans une structure à haute valeur ajoutée, il est évident que les actions liées à l'encadrement sont davantage « participatives » que de répartition des missions. Le point est cependant non neutre sur le fonctionnement général des bureaux. Il ressort des témoignages recueillis par la mission auprès des deux sous-directeurs que le fonctionnement actuel, où un certain nombre d'agents qui ne sont pas employables de manière suffisamment souple et variée et qu'il faut cantonner dans des tâches peu complexes et dont on est certain qu'ils les maîtrisent, provoque des délais induits trop importants en raison des nombreux allers-retours d'un même parapheur entre les rédacteurs et l'encadrement, avant de pouvoir obtenir le résultat attendu. La conséquence en est que certains rédacteurs voient revenir des parapheurs dont ils avaient oublié le contenu, après un laps de temps assez long. Autre conséquence, les rédacteurs ne sont bien souvent pas informés de la validation, ou pas, des conclusions qu'ils avaient proposées. La situation est ainsi non satisfaisante pour la plupart des acteurs.

Les deux sous-directeurs sont, pour leur part, convaincus que c'est en partie le fonctionnement actuel, qui privilégie trop exclusivement la validation par le sommet de la structure, qui certes rassure les rédacteurs, mais les déresponsabilise incontestablement.

³⁷ L'adjointe à la directrice est par ailleurs assistée, pour le traitement des questions relatives à la GRH, par la responsable du PCRM.

2.1.2. Des chefs de bureau peut-être insuffisamment responsabilisés, dont certains peinent à monter en puissance

Il ressort des témoignages recueillis par la mission que, comme pour l'encadrement supérieur, les chefs de bureaux expriment le sentiment d'une charge très lourde, qui s'accompagne d'une pression qui ne faiblit pas et qu'il leur apparaît difficile de réaliser leur travail dans de bonnes conditions.

L'ensemble des chefs de bureau et le chargé de mission CSE ont été entendus individuellement par la mission. Aucun n'a exprimé une quelconque critique vis-à-vis de sa hiérarchie. Il est d'ailleurs frappant de constater que la situation actuelle de la DAJ apparaît aux yeux de l'encadrement intermédiaire comme une sorte de fatalité, contre laquelle il serait difficile d'œuvrer.

Concernant le caractère pesant du plan de charge, quelques dysfonctionnements sont cependant à mettre au crédit de la structure.

Le premier est constitué des délais de traitement des contentieux. Une ancienne cheffe de service adjointe, magistrate s'appuyant sur son expérience en chambre, entendue par la mission, indiquait par exemple que le temps de traitement des mémoires contentieux, une fois l'ensemble des pièces réunies, ne devait pas dépasser une journée de travail d'un rédacteur. Les témoignages recueillis auprès des chefs de bureau sont malheureusement loin de ce type de décompte, certes ambitieux.

Le deuxième est constitué par ce qui est qualifié, tant par les sous-directeurs que par les chefs de bureau, d'adaptabilité devenue insuffisante de certains rédacteurs. Le point sera davantage analysé au paragraphe suivant, mais l'impossibilité de confier n'importe quel type de travail à n'importe quel rédacteur ne permet pas de sortir d'une trop grande spécialisation de certains.

La direction actuelle a parfaitement identifié ce risque et il a été décidé qu'il n'y avait plus lieu de spécialiser les rédacteurs, poursuivant ainsi l'objectif d'une capacité accrue de mobilisation des structures, quelle que soit la nature du plan de charge. Ce choix, qui s'imposait en effet, se heurte en réalité à la qualité de certains rédacteurs et à leur incapacité à monter en compétences. Dans l'état actuel des bureaux, il apparaît que seuls 50 % des effectifs de la DAJ peuvent être mobilisés pour traiter tous les sujets. L'on peut d'ailleurs considérer que la sur-spécialisation de certains rédacteurs, ou leur absence d'éclectisme dans les champs couverts est l'une des conséquences de l'enchaînement permanent des dossiers.

Le troisième est constitué des délégations de signature au niveau des chefs de bureau, qui peinent à se concrétiser.

La décision a cependant été prise, cette mesure constituant à la fois un vecteur intéressant pour faire baisser la pression des parapheurs qui pèse sur l'encadrement supérieur, mais également en tant que levier RH destiné à favoriser la montée en compétences des chefs de bureau, ainsi que leur motivation.

La décision peine encore à entrer pleinement dans les *process*, mais la mission n'a pas recueilli d'explications tout à fait rationnelles à ce sujet.

Il semble pourtant aux rapporteurs important de réaliser ce travail de modification du processus de validation, sur un nombre restreint de champs ou de sujets, de manière à conserver une sécurité élevée des livrables, tout en responsabilisant davantage les chefs de bureau, rendant du même coup leur mission plus attractive.

Le constat est préoccupant : les chefs de bureau sont souvent mis en situation de « *super correcteurs, voire tout simplement de rédacteurs*³⁸ », en raison soit du plan de charge, soit de l'absence de compétences disponibles dans leur structure sur un sujet donné. Tout se passe en effet comme si l'absence de compétence disponible sur certains dossiers n'était tout simplement pas compensée par une réorganisation managériale, mais bien plutôt par un glissement des rôles au niveau N+1 et ce, jusqu'au sommet de la direction.

³⁸ Témoignages recueillis lors des auditions.

2.1.3. Une RH inégale, aux motivations irrégulières, très sollicitée cependant

La DAJ possède incontestablement des effectifs en trompe l'œil. En effet, sur 63 ETP³⁹ de l'effectif de référence, 57,2 sont occupés à la date de la mission. Ce phénomène n'est pas propre à la structure. En réalité, c'est lorsqu'on opère un décompte précis des postes de travail que l'on observe une situation plus tendue. En effet, abstraction faite de l'encadrement supérieur – 5 ETP –, des agents du pôle coordination des ressources et moyens – 13 ETP –, et des agents du bureau des affaires générales – 4 ETP –, il reste un peu plus de 37 ETP affectés à la « production » des fonctions de base de la direction.

La mission n'a pas vocation à contester cette répartition des ressources humaines, très antérieure à la période présente. Il convient cependant d'observer au moins deux rapports extrêmement parlants : à la DAJ même, un agent sur deux seulement est affecté à la production des principales activités de la structure. D'autre part, si l'on fait abstraction des structures à vocation juridique situées dans les autres directions de la centrale, dont l'existence se justifie par les champs propres qui leur ont été attribués, il y a 103 ETP consacrés à la fonction juridique⁴⁰ dans les services déconcentrés de l'éducation nationale, soit pour vingt-sept académies et considérant qu'ils ne sont pas affectés à des fonctions support, environ à peine trois fois plus que les 37 rédacteurs de la DAJ.

Comme nous le verrons *infra* (cf. § 2.1.4), le nombre de ces ETP est loin d'être considérable, eu égard au poids des deux ministères concernés par l'action de la structure.

Qualitativement, le recrutement interroge également. Cette observation doit être regardée concomitamment avec un autre constat, qui porte sur un *turn over* important eu égard à la taille de la structure.

La DAJ connaît en effet, particulièrement depuis 2014, un taux de mobilités externes de ses personnels de catégorie A, hors encadrement, en nombre important.

³⁹ Cartographie de la structure au 1^{er} juin 2018, document interne du pôle coordination des ressources et moyens, à partir des données SAAM.

⁴⁰ Document « Enquête auprès des rectorats », DAJ, avril 2017, annexe 3 p.44.

Volume des recrutements 2015-2017 - bureaux de consultations et contentieux - DAJ

Consultants juridiques (et adjoint au chef de bureau)

		Total consultants			
		2014	2015	2016	2017
effectif de référence		35	34	35	36
recrutements internes	au mouvement annuel	1	1	2	3
	hors mouvement annuel	0	0	1	0
	total recrutements internes	1	1	3	3
recrutements externes	sortants IRA	2	3	2	4
	hors sortants IRA	1	0	1	6
	total recrutements externes	3	3	3	10
Total des recrutements		4	4	6	13
Taux de renouvellement		11,4%	11,8%	17,1%	36,1%
% de l'externe		50,0%	75,0%	50,0%	76,9%

la mise en place du bureau DAJ A4 date de septembre 2014

		Total chefs de bureau			
		2014	2015	2016	2017
effectif de référence		6	6	6	6
recrutements internes	au mouvement annuel	0	0	0	0
	hors mouvement annuel	1	0	2	2
	total recrutements internes	1	0	2	2
total recrutements externes		0	2	0	1
Total des recrutements sur l'année		1	2	2	3
Taux de renouvellement		0,0%	33,3%	33,3%	50,0%
% de l'externe			100,0%	0,0%	33,3%

		Total bureaux			
		2014	2015	2016	2017
		41	40	41	42
recrutements internes	au mouvement annuel	1	1	2	3
	hors mouvement annuel	1	0	3	2
	total recrutements internes	2	1	5	5
recrutements externes	sortants IRA	2	3	2	4
	hors sortants IRA	1	2	1	7
	total recrutements externes	3	5	3	11
Total des recrutements		5	6	8	16
Taux de renouvellement		12,2%	15,0%	19,5%	38,1%
% de l'externe		60,0%	83,3%	37,5%	68,8%

Les données contenues dans ces tableaux établis par le pôle de coordination des ressources et moyens de la DAJ, récapitulant le *turn over* et la répartition des recrutements à l'interne ou à l'externe des personnels de catégorie A consécutivement à chaque mouvement annuel, sont véritablement préoccupantes.

Certaines années comme 2017, plus du tiers de l'effectif des rédacteurs de la structure a obtenu une mobilité. Cette même année, trois chefs de bureau sur six ont également quitté la structure.

Le pilotage d'une ressource humaine de catégorie A intervenant sur des sujets aussi techniques et sensibles que ceux traités par la DAJ ne peut être conduit sur de telles bases. De plus, les données de la page précédente permettent d'observer que si l'année 2017 marque une augmentation, elle ne constitue pas un accident. Les mobilités sont en effet, depuis quatre ans maintenant, supérieures à 10 %.

Le constat s'aggrave lorsque l'on additionne l'ensemble des recrutements, internes et externes, réalisés ces cinq dernières années (hors 2018, mouvement non achevé) : c'est alors un total de vingt-sept agents qui sont arrivés en mobilité à la DAJ, pour un effectif de trente-sept rédacteurs, ce qui signifie, compte tenu de la situation de ceux qui sont présents dans l'effectif depuis de nombreuses années (cf. page suivante), et qui ne souhaitent pas quitter la structure, qu'une part non négligeable des mobilités est le fait d'agents qui ont effectué deux à trois années maximum à la DAJ, avant de demander à en repartir.

En résumé, la DAJ éprouve une grande difficulté à fidéliser les carrières, en raison d'une part de l'envie de mobilité de jeunes attachés qui ont compris et intégré tout l'intérêt qu'il y avait à poursuivre une carrière variée et aux responsabilités allant *crescendo*. Une autre raison à ce *turn over* est la relative faiblesse des régimes indemnitaires, comparativement à d'autres ministères. Un rédacteur ayant récemment obtenu une mobilité à la DAJ de Bercy n'a ainsi pas caché les raisons financières qui l'avaient poussé à accepter.

Cette situation, qui se double de la difficulté qui résulte du rythme soutenu du travail effectué par les rédacteurs, entraîne des conséquences toutes plus importantes les unes que les autres, et ont installé, semble-t-il, la structure dans un cercle vicieux.

- Plusieurs catégories de conséquences rejaillissent fortement sur le fonctionnement de la structure :
 - le *turn over* entraîne d'une part des recrutements en sortie d'IRA à effectuer maintenant annuellement⁴¹. Toutefois, le droit n'est plus aujourd'hui la formation initiale universellement suivie avant le concours. Les rédacteurs recrutés, sans que la qualité de la formation qu'ils ont reçue soit en cause, ne sont pas directement toujours adaptés au besoin de la structure. Or le « coût d'entrée » dans les fonctions est incontestablement plus important que dans un service de gestion,
 - s'ajoutent à ce premier point des montées en compétences difficiles à programmer, en raison d'une part du plan de charge, du manque de temps de l'encadrement intermédiaire et supérieur d'autre part, mais parfois aussi du manque d'intérêt des rédacteurs les plus concernés. Certains chefs de bureau font par exemple état, pour une partie de leurs agents, d'une « faible envie de mettre à jour leurs connaissances »⁴². Ces mêmes montées en compétence sont rendues compliquées par des approches parfois inadaptées des sujets. Chefs de bureau et sous-directeurs font état de travaux qui, certes, remontent à eux, mais « se perdent dans les détails » et ne sont donc pas exploitables par la hiérarchie pour répondre à l'expertise qui leur est demandée.

Le point avait été précisément identifié en 2016, lors des travaux épaulés par la cellule des consultants du secrétariat général. La proposition n° 5⁴³ « développer les parcours d'intégration et de formation » avait justement pour but de permettre une montée en compétence accélérée pour les personnels nouvellement nommés, tout en proposant un bilan régulier des formations dispensées durant chaque cycle, afin d'en repenser les objectifs et les passages obligés, le cas échéant.

Le dernier point observé porte sur une dizaine d'agents environ, très anciennement installés dans les fonctions de rédacteur à la DAJ, et qui ne constituent plus aujourd'hui une ressource mobilisable de manière suffisamment variée, c'est-à-dire sur des thématiques multiples. Pour ces agents, la distribution des dossiers est contrainte, puisqu'ils ne peuvent traiter qu'un champ restreint.

Les témoignages de l'encadrement font état de qualités juridiques difficiles, aujourd'hui, à trouver de manière régulière. Ce point est confirmé par un ancien directeur de la DAJ, aujourd'hui président de la 2^{ème} chambre de la section du contentieux, et qui indiquait à la mission que cette baisse de qualité du recrutement avait pour cause la multiplication des possibilités de carrière des juristes dans le privé, aujourd'hui à la fois intéressantes et rémunératrices. Une part de hasard s'attache très souvent, de toute façon, aux recrutements que l'on effectue au titre d'une structure. Lorsqu'il s'agit de conduire des travaux à haute qualification technique, l'aléa est d'autant plus pesant sur les conséquences qu'il provoque.

Cette situation est encore aggravée par la présence, bienvenue, de rédacteurs réellement juristes, qui présentent l'avantage de constituer une base extrêmement solide et sur laquelle on peut compter dans leur bureau, mais qui ne cachent pas leur intention – légitime – de poursuivre par la suite une carrière de magistrat lorsqu'ils auront parfait leur maîtrise technique du contentieux au sein de la DAJ. Leur départ à la suite de leur réussite au concours de conseiller en tribunal administratif et en cour administrative d'appel (TA / CAA) ou en mobilité laisse systématiquement un vide difficile à combler.

L'interrogation qui est aujourd'hui au cœur de la composition des bureaux chargés des contentieux et des consultations est celle qui consisterait à rechercher des rédacteurs A+, eux-mêmes conseillers de TA / CAA. Cette solution, si elle n'est pas à exclure, se heurte à différents obstacles, le premier étant constitué par l'attrait pour ce type de poste, au-delà de la période de mobilité obligatoire dans ces corps. La directrice de la DAJ, tout en considérant l'hypothèse, n'est pas non plus convaincue, comme d'ailleurs les rapporteurs,

⁴¹ Cf. tableau page précédente.

⁴² Témoignages recueillis lors des auditions.

⁴³ « Projets à mettre en œuvre » issus des actes du séminaire du 13 juillet 2016, annexe 7.

de l'intérêt qu'il y aurait à multiplier les magistrats dans la structure. Cette volonté de diversifier le recrutement se heurte toutefois aux difficultés rencontrées pour recruter des juristes rompus au contentieux et à l'expertise juridique en dehors du corps des conseillers de TA / CAA.

D'une certaine manière, la direction des affaires juridiques du CNRS, confrontée à des problèmes identiques, les a en partie résolus par le recours systématiques au corps des ingénieurs d'études où il existe dans la BAP D, sciences humaines et sociales, un emploi type de juriste⁴⁴. On peut se demander si cette solution ne pourrait pas être testée à l'administration centrale, malgré la réticence traditionnelle à recourir à la filière ITRF pour les métiers administratifs. Une diversification pourrait aussi être apportée par un recours plus aisée aux contractuels, y compris avec des perspectives de CDI, avec une doctrine d'emploi plus souple que celle qui est pratiquée aujourd'hui à l'administration centrale.

Dans son rapport public 2003 et ses « réflexions sur la Fonction publique », le Conseil d'État avait, entre autres, identifié ces différents sujets, proposant d'une part de pratiquer davantage « *d'anticipation des besoins, secteur par secteur* », de déterminer, « *filère par filère la structure des emplois et des compétences globalement nécessaires* » et, enfin, « *d'externaliser certaines tâches non centrales* »⁴⁵. Ces sujets demeurent on ne peut plus d'actualité.

2.1.4. Une faiblesse en ETP, comparativement à des ministères semblables

L'on a vu (cf. § 1.1.2.) combien des plans de charge comparables à celui de la DAJ MEN - MESRI pouvaient être portés par des structures possédant une volumétrie bien supérieures en ETP. Comparée à la DAJ MEN - MESRI et ses 63 ETP, la DAJ de Bercy, et sa structure qui n'a pas la charge des contentieux, compte 173 ETP, mais porte, il est vrai, le droit de la commande publique. La DAJ des Armées comprend, quant à elle, 180 ETP (plus 75 greffiers) pour couvrir un champ comprenant la production normative, le contentieux, les affaires pénales militaires et les négociations internationales.

La mission n'a pas vocation à analyser les équilibres internes à l'administration centrale des MEN - MESRI et la situation actuelle en emplois. Il convient cependant de constater que la DAJ des MEN - MESRI se situe plutôt dans les épures basses en termes d'emplois, eu égard à un plan de charge qui est loin d'être anecdotique. La question se pose cependant de savoir si, compte tenu de l'évolution des tâches des différentes directions, il ne faudrait pas, dans un avenir proche, revisiter les équilibres entre les différentes directions, dont les effectifs de référence ont pour fondement principal des raisons historiques dont les logiques ont certainement beaucoup varié.

Des marges de manœuvre paraissent, dans les conditions actuelles, difficilement envisageables à iso plafond d'emplois. Quelques axes de progrès pourraient cependant être mis en œuvre, portant sur l'organisation de la structure, à ce stade classique, à la condition cependant de réduire la charge que constitue le contentieux géré au niveau de l'administration centrale⁴⁶, par exemple en réfléchissant à un pôle au sein de la direction qui serait exclusivement chargés des contentieux, dans une volumétrie plus réduite qu'actuellement. Ce choix, dont la pertinence devrait être justement pesée, impliquerait cependant de revenir sur le choix organisationnel récent de non-spécialisation des rédacteurs dans les tâches soit contentieuses, soit de consultation.

La mission alerte également sur les retraits d'emplois qui seraient programmés pour les années à venir et dont la DAJ doit, de toute évidence, être au maximum préservée.

2.2. Un pilotage de l'activité qui doit être repensé

2.2.1. La direction ne dispose pas d'instruments de suivi et de pilotage des travaux menés par ses services

Ce qui frappe, dans l'analyse des différents plans de charge qui pèsent sur la structure, c'est la faiblesse des éléments et des outils de pilotage. L'on a vu par exemple *supra* (cf. § 1.3.1) que la DAJ ne pouvait conduire

⁴⁴ Par recours notamment à un site spécialisé dans le juridique : le village juridique.

⁴⁵ Rapport public 2003, *Réflexions sur la fonction publique*, Conseil d'État, « *Analyse des principaux enjeux auxquels se trouve confrontée la fonction publique* », p. 248.

⁴⁶ 7^{ème} des neuf « projets à mettre en œuvre » issus des actes du séminaire du 13 juillet 2016, annexe 7.

un pilotage programmatique de son activité, même minimal, puisque les directions porteuses de textes n'utilisaient quasiment jamais d'outils de suivi. Or il n'existe pas non plus d'instruments internes de pilotage.

L'actuelle directrice a ainsi demandé à ses sous-directions d'entreprendre un travail qui repose sur la poursuite de deux objectifs : d'une part la connaissance de ce qui est produit par chaque bureau, d'autre part l'élaboration de tableaux de suivi et de programmation des différents plans de charge.

Il est un fait que la production d'indicateurs est aujourd'hui parcellaire et dispersée. À la connaissance de la mission, seul le bilan contentieux est annuellement produit et fait l'objet d'un suivi régulier. Cependant, s'il présente le mérite de la précision, et contient un certain nombre d'analyses mettant l'accent sur quelques types de litiges remarquables, selon les années, il ne permet pas à la direction de connaître avec précision ce qui est produit, bureau par bureau.

Aussi la mission considère-t-elle que la mise en place d'un bilan annuel d'activité régulier⁴⁷, conformément au projet n° 9 du relevé de conclusions du séminaire du 13 juillet 2016, s'impose absolument. Le séminaire, accompagné des consultants internes, avait conclu à la nécessité de « *faire connaître l'activité de la DAJ [...] pour une meilleure lisibilité de [son] action [...] et de sa charge de travail, avec des données chiffrées et objectives, et une valorisation du travail réalisé* ».

Ces éléments demeurent totalement d'actualité et produiraient, s'ils étaient mis en œuvre, des effets tant internes à la structure, aidant ainsi à son pilotage, qu'externes en tant qu'ils assureraient en transparence une information des directions partenaires, sur des éléments incontestables du plan de charge.

Sans préjuger de ce qu'un tel bilan mettrait en lumière, c'est à partir de ses éléments qu'un certain nombre de représentations sur la quantité de travail fournie par la structure pourrait être objectivée, et à partir de ces mêmes éléments que des réorientations organisationnelles pourraient être décidées et mises en œuvre, le cas échéant.

2.2.2. Un pilotage basé sur l'urgence, qui est l'objet d'une coordination très perfectible

L'on a vu que les différents éléments du plan de charge de la DAJ ne permettaient pas, en l'état, de procéder à une programmation de leur traitement, quel que soit le terme considéré. Il est également avéré que les commanditaires de l'activité, cabinet, services, justice, s'inscrivent eux-mêmes dans des calendriers différents, voire indépendants.

S'il est inenvisageable de rechercher une convergence des calendriers (politique, de gestion, juridictionnel), l'absence d'une structure de coordination, placée relativement haut dans l'organigramme des ministères, pénalise incontestablement l'équilibre général de la fonction juridique.

Or une instance de coordination, le secrétariat général commun aux deux ministères, pourrait parfaitement assumer, par exemple mensuellement, le pilotage d'une réunion de suivi de l'élaboration des textes réglementaires qui requièrent la participation de plusieurs directions. Il ressort des témoignages recueillis par la mission que la DAJ a elle-même tenté de mettre en place une telle instance, mais y a renoncé, faute de temps et d'une disponibilité régulière de ses homologues.

Trois pistes d'amélioration de la coordination paraissent envisageables, sans engager trop de moyens nouveaux :

- vu la faible disponibilité des directeurs des structures partenaires, la mission propose qu'une réunion mensuelle (ou bi-trimestrielle, le cas échéant) soit pilotée par le secrétariat général, avec une présence des directions, assurée au minimum au niveau des chefs de service adjoints aux directeurs ;
- il paraît également opportun, pour la fonction juridique considérée au niveau global des deux ministères, qu'un tableau de bord général du portage des textes soit établi de manière centralisée ;

⁴⁷ Un bilan a été établi en 2016, suite aux conclusions du séminaire du 13 juillet 2016.

- il paraît enfin que pourraient être envisagées des solutions de type contrat de gestion avec les directions particulièrement demandeuses, précisant, à partir du guide de saisine, un plan de charge à trois-six mois⁴⁸. Si l'on considère, par exemple, les besoins en consultations que la DNE porte actuellement relativement à la mise en œuvre du plan numérique, il apparaît clairement qu'une programmation amont de ses répercussions sur le plan de charge de la DAJ aurait été nécessaire, les effectifs actuels ne permettant pas une prise en charge « au fil de l'eau ».

2.2.3. Un contentieux assumé trop haut dans l'organigramme de la direction

Le contentieux constitue en volume, à lui-seul, une part considérable du plan de charge de la DAJ. Les délais de traitement se révèlent être quant à eux un élément très problématique en tant qu'ils ne permettent pas de traiter suffisamment de dossiers, pour faire face sereinement aux contentieux nouveaux et dégager du temps utile aux consultations.

La mission a cependant identifié quelques solutions à commencer par le projet n° 2 du relevé des conclusions du séminaire du 13 juillet 2016 d'actualisation du guide contentieux, afin de « *guider le travail des rédacteurs, uniformiser les techniques de rédaction des mémoires, [...] permettre aux réviseurs de se concentrer sur les questions de fond [...]* ». L'une des solutions identifiées est en effet la réduction du délai de traitement. L'encadrement intermédiaire est conscient du problème et considère d'ailleurs que l'autre volet de ce travail d'accélération des processus de traitement des contentieux réside dans la mesure qu'il convient d'opérer, avant de se lancer dans un travail de rédaction de mémoire en défense, du « degré de profondeur » des analyses à mener. Ce travail n'est pas toujours effectué faute de temps.

La mission encourage vivement la direction à terminer l'étude de la pertinence d'une poursuite de la déconcentration au niveau des recteurs du traitement de certains contentieux⁴⁹, des décisions de premières instances, qui avait été envisagée lors du séminaire du 13 juillet 2016. Dans le même ordre d'idées, les décisions de faire appel sont aujourd'hui validées par la seule DAJ. La mission s'interroge sur cette situation.

Enfin, en période de contentieux de masse ou bien lorsqu'une large série de litiges similaires oppose l'administration à des agents, l'hypothèse d'un recours à des prestations externes conduites par un cabinet d'avocats ne doit pas être écartée trop rapidement. La mission a ainsi auditionné la directrice juridique du CNRS et a pu noter la présence précieuse d'un marché à lots qui permet à l'opérateur de faire appel à des prestations privées, quelle que soit la nature du dossier considéré (contentieux ou consultation) et quel que soit le secteur du droit concerné. Ce mode d'organisation dans la gestion du plan de charge paraît tout à fait judicieux.

La réorganisation territoriale, dans son versant rapprochement des services, pourra également permettre de mutualiser certaines spécialités du droit sur des structures solides et à haute valeur ajoutée. On pourrait imaginer, dans certaines grosses académies fusionnées, d'expérimenter la présence d'un conseiller juridique du recteur, magistrat administratif.

2.3. Des pistes insuffisamment explorées

La fonction juridique du MEN est également portée par les services juridiques installés dans les rectorats d'académie.

Ceux-ci mettent en œuvre des missions qui vont du conseil juridique aux responsables et acteurs locaux (à l'interne du rectorat ou des DSDEN ou aux établissements scolaires) aux travaux liés au contentieux, à la protection juridique, aux procédures disciplinaires déconcentrées et agissent en interface avec la CNIL et la CADA. Elles devraient intégrer également peu à peu le pilotage local de la mise en œuvre du RGPD.

⁴⁸ Ces contrats de service existent par exemple entre la DAJ des affaires sociales et d'autres directions, cf. exemple en annexe 6.

⁴⁹ 7^{ème} des neuf « projets à mettre en œuvre » issus des actes du séminaire du 13 juillet 2016 (annexe 7) qui avait examiné les hypothèses d'une déconcentration des contentieux relatifs au licenciement, aux recours contre tiers et aux marchés publics de construction.

Les auditions menées par la mission, ainsi que l'enquête auprès des rectorats réalisée en 2017⁵⁰ par la cellule des consultants du secrétariat général, montrent cependant un paysage d'une part très contrasté, en fonction de la taille de certaines académies, et d'autre part un relatif isolement des structures éloignées de Paris.

2.3.1. Une animation et une mise en réseau des services déconcentrés à renforcer

- Une ressource RH en académie très inégale en volume, et en valeur qui gagnerait à être mise en réseau

L'élément le plus frappant de l'enquête de 2017, dont la mission a largement utilisé les éléments, est la grande dispersion des volumes d'ETP concernés, puisque la Corse, avec 1 ETP et Paris, avec 8, constituent les deux extrêmes des implantations constatées il y a un an.

Les volumes observés dans certaines académies importantes interrogent davantage, par comparaison : 6 ETP à Versailles et Rennes, mais également à Grenoble, 3 ETP à Bordeaux et Toulouse, mais également à Caen.

Le total national d'ETP consacrés à la fonction juridique en académie est de 103, soit 1,6 fois la volumétrie de la DAJ. Ce total n'apparaît pas considérable à la mission et semble prouver que les services académiques ne sont pas « sous tension », concernant ces missions.

Entendue par la mission, la DACES de l'académie de Versailles a confirmé globalement ces impressions, en indiquant à la mission que des choix étaient opérés pour privilégier tel ou tel type d'actions, indispensables à l'académie. Ses priorités portent sur les contentieux et le conseil aux établissements⁵¹.

Le second aspect de cette ressource humaine est le caractère très inégal de sa qualité. Il ne s'agit pas dans cette étude de procéder à une évaluation des compétences présentes en académie, mais de noter plusieurs points saillants mis en lumière par l'enquête effectuée en 2017 :

- la faiblesse des effectifs (vingt académies sur vingt-neuf incluses dans l'enquête disposent de 1 à 4 ETP au maximum) induit une faible attractivité des emplois, lorsqu'ils sont vacants. Plusieurs académies ont évoqué dans l'enquête de 2017 la « *solitude du juriste* » ;
- plus encore, ces nombres ne permettent pas de disposer d'une « masse critique » d'agents susceptibles de posséder un portefeuille de compétences suffisamment diverses. L'affaiblissement des compétences s'avère, dans ces conditions, inexorable, et les académies ont pointé en 2017 ce risque, en particulier, lors des mobilités avec pour conséquence « *un risque de dérive dans l'erreur ou la médiocrité* ».

- Des services académiques en demande de coordination pour faire monter les agents en compétence

La conséquence clairement identifiée de cette situation est la nécessité d'une montée en puissance de la coordination entre les services académiques à compétence juridique.

La journée annuelle de regroupement des services juridiques académiques est par exemple plébiscitée dans l'enquête de 2017, mais qualifiée cependant d'insuffisante au regard des enjeux, par les académies elles-mêmes. Les manques, qui s'expliquent par la brièveté d'un regroupement sur une seule journée, ont été énumérés ainsi dans l'enquête : nécessité de « rencontres trimestrielles », « ateliers thématiques », « séminaires en visioconférence ».

L'autre facette des demandes mises en lumière concerne la mise en œuvre d'une dimension davantage collaborative entre les académies. Ce point illustre parfaitement, du point de vue de la mission, l'état actuel d'isolement des structures, *a fortiori* lorsqu'elles sont de très petite taille.

Des propositions que la mission juge également judicieuses ont émané de l'enquête de 2017. Les rapporteurs recommandent vivement de les reprendre *in extenso*. Elles sont au nombre de quatre et se

⁵⁰ Enquête auprès des rectorats concernant la création de pôles de référents et la déconcentration de certains actes, avril 2017, direction des affaires juridiques et cellule des consultants du secrétariat général, MEN - MESRI.

⁵¹ La DIAJEC de l'académie de Versailles a produit cette année un guide juridique à l'attention des établissements portant sur « *la responsabilité des acteurs de l'établissement scolaire en cas de dommages subis par l'élève dans le cadre scolaire* ».

caractérisent par un fil conducteur unique, l'accroissement des collaborations de tous types et à tous les niveaux, qui indique bien la nature du diagnostic effectué :

- étendre l'offre documentaire dans l'espace collaboratif (par ailleurs jugé de grande qualité par la majorité des académies) ;
- étendre ses fonctionnalités avec une logique de partage et de mutualisation entre les services juridiques des académies ;
- faire évoluer les services juridiques académiques vers une mise en réseau transversale ;
- accroître l'apport de la DAJ en matière de production de documents de référence et d'outils.

L'on voit bien, à la lecture de ces pistes de travail, d'une part l'isolement de certains services, qui ont alors besoin de développer des partenariats de réseau(x). Une académie a, sur ce point précis, répondu lors de l'enquête qu'elle n'hésitait pas à collaborer avec d'autres services juridiques, y compris externes à l'éducation nationale, comme ceux de la préfecture. Une autre évidence apparaît, davantage critique, peut-être, du pilotage « historique » effectué par la DAJ, à savoir qu'une montée en compétence des services académiques s'avère indispensable et permettrait un fonctionnement moins centralisé, ou pyramidal, comme actuellement.

- Une répartition de la charge très inégale entre l'administration centrale et les académies

Le relevé de conclusions du séminaire de la DAJ du 13 juillet 2016 avait identifié la piste de travail consistant à « *étudier la pertinence et la faisabilité de poursuivre la déconcentration aux recteurs du traitement du contentieux*⁵² ».

Le point est toujours censé, aujourd'hui, faire l'objet d'une étude de faisabilité, mais il est remarquable de constater que l'enquête effectuée auprès des rectorats en 2017 avait recueilli un « *consensus positif*⁵³ » sur ce principe, sans autres conditions de mise en œuvre que de limiter la typologie des contentieux déconcentrés (l'accroissement du nombre d'emplois, dans cette hypothèse, n'a été soulevé que par huit rectorats sur les vingt-neuf du panel de l'enquête).

La mission considère que cette déconcentration doit absolument être programmée et mise en œuvre rapidement. Concernant la baisse du plan de charge de la DAJ, l'hypothèse d'une externalisation en direction de cabinets d'avocats a déjà été évoquée *supra*. Une déconcentration en direction des académies, par exemple des premières instances du contentieux relatif aux licenciements, pourrait constituer une étude *in vivo* intéressante, à quelques conditions déjà identifiées (mais peut-être encore incomplètes) qui sont la mise en réseau d'une base documentaire complète et la mise en place de formations spécifiques.

Ces points sont tout à fait en cohérence avec le précédent, portant sur davantage de coordination. Ils rejoignent également une autre piste évoquée par l'enquête auprès des rectorats de 2017, à savoir la création de pôles de référents thématiques⁵⁴.

Une autre manière de désengorger les services centraux, tout en valorisant le travail effectué par les académies, est en effet d'étudier la création de pôles académiques qui mettraient expertise(s) et soutien technique à la disposition de l'ensemble des services.

Ce type d'organisation « nationale - déconcentrée » a pour le moment échoué à produire des effets positifs en matière juridique, mais existe par exemple à la direction du numérique pour l'éducation (DNE), qui a déconcentré il y a longtemps déjà des activités de maîtrise d'œuvre dans les services informatiques (SI) académiques de Toulouse et de Rennes, pour les plus connus.

Lors de l'examen de cette piste de travail, une limite, aisément contournable, avait été évoquée sous la forme d'une nécessité de « *disposer d'une position juridique nationale* » que tel ou tel pôle de référents pourrait alors relayer. La mission considère que le fait de créer ce type d'organisation, par contenus, ne

⁵² 7^{ème} des neuf « projets à mettre en œuvre » issus des actes du séminaire du 13 juillet 2016, annexe 7.

⁵³ *Enquête auprès des rectorats concernant la création de pôles de référents et la déconcentration de certains actes*, avril 2017, direction des affaires juridiques et cellule des consultants du secrétariat général, MEN - MESRI, p. 17, annexe 3.

⁵⁴ *Enquête auprès des rectorats concernant la création de pôles de référents et la déconcentration de certains actes*, avril 2017, direction des affaires juridiques et cellule des consultants du secrétariat général, MEN-MESRI, p. 13, annexe 3.

dispense pas la DAJ de définir un corpus. Il ne s'agit pas, en effet, d'un transfert de compétence. À partir de ce corpus, un fonctionnement à partir d'adresses génériques⁵⁵, comme le pratique actuellement le CNRS, dont la veille reviendrait à un acteur unique dédié à la lecture des questions, lesquelles seraient ensuite soumises à deux ou trois « spécialistes », accélérerait indubitablement les choses.

2.3.2. Un recours à des compétences externes à développer

Compte tenu de son plan de charge, la DAJ n'est pas totalement en mesure de jouer un des rôles qui devrait être le sien, la diffusion de la culture juridique dans le monde de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et d'assurer un certain rayonnement à ses activités, malgré la qualité unanimement reconnue de la lettre d'information juridique (LIJ). Des contributions extérieures à celles de la DAJ pourraient être envisagées, par exemple de la part d'autres directions de la centrale, du réseau des académies ou bien encore des universités et des chercheurs.

- Le premier axe de progrès serait de renforcer sa participation à l'animation des réseaux, qu'il s'agisse de celui des services déconcentrés en académie, qu'il lui revient en propre d'animer, et celui des universités où l'animation devrait se faire avec la DGESIP. Elle devrait aussi, dans l'absolu, participer, aux côtés de la DGRI, aux réunions du cercle AJIR qui réunit les responsables juridiques des organismes de recherche. Au-delà de l'échange de bonnes pratiques que permet le travail collaboratif en réseau, le travail avec les responsables des services déconcentrés et des opérateurs est aussi un moyen de faire apparaître les nouvelles questions juridiques et les besoins nouveaux.
- Le second axe de progrès serait de renforcer la formation juridique, non seulement des agents de la DAJ, mais aussi des cadres des directions ayant à traiter de questions juridiques ou à produire des textes normatifs dans leur structure, en faisant appel à la fois à des ressources internes et à des intervenants extérieurs de qualité. Un complément de formation juridique et légistique pour une prise de fonctions comme sous-directeur ou chef de service devrait être quasi systématique⁵⁶.
- Le troisième axe de progrès est le développement de relations entre la DAJ et le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche en droit. La coupure qui existe actuellement, assez caractéristique de notre pays, a cependant étonné la mission⁵⁷. Dans l'idéal, la DAJ devrait participer à des colloques sur des questions juridiques dans le champ des ministères, avoir une veille scientifique sur les nouvelles questions de droit qui surgissent⁵⁸, pratiquer des relations avec la conférence des doyens de droit⁵⁹ ou des responsables de master. Elle pourrait éventuellement faire appel à quelques collaborations extérieures universitaires sur des sujets pointus⁶⁰.

⁵⁵ La DAJ utilise déjà des adresses génériques « métier » pour ce qui concerne le greffe, le CIDJ et les différents contacts avec le parlement.

⁵⁶ Le DGRH, membre du Conseil d'État, est prêt à participer à la conception de cette formation. Il existe également une formation légistique inscrite au PAFAC, assurée par un maître des requêtes au Conseil d'État.

⁵⁷ Il faut noter, à titre d'illustration, la remarque de la directrice des affaires juridiques du CNRS disant qu'elle ne « *voulait à aucun prix recruter des docteurs en droit* » (*sic*).

⁵⁸ Pourquoi ne pas faire assister la directrice par un conseiller scientifique ?

⁵⁹ Comme le conseillait P. Maynial, *op. cit.*, p. 71.

⁶⁰ De tels concours, si on trouve des personnalités intéressantes, ont l'avantage de ne pas peser sur le plafond d'emplois avec un seul coût de l'indemnitaire. Quand on voit la qualité des analyses de jurisprudence faites par les professeurs de droit dans l'AEF ou Newstank, on ne peut que constater qu'il y a de la ressource utilisable dans le vivier universitaire.

Préconisations

– Concernant la fonction juridique

1. Conserver une organisation de la fonction juridique classique, c'est-à-dire « distribuée » entre la DAJ et les directions et établissements (dont les opérateurs), afin de bénéficier de l'expertise métier des actuelles directions partenaires de la DAJ et des établissements.
2. Instituer une réunion mensuelle ou bi-trimestrielle de coordination des différents sujets juridiques, pilotée soit au niveau du secrétariat général des ministères, en tant qu'elle associe toutes les directions, soit au niveau du cabinet quand les thèmes le requièrent.
3. Identifier des correspondants « fonction juridique » dans les directions partenaires de la DAJ, afin d'établir des relations régulières et suivies relativement aux sujets juridiques. Il serait utile que la DAJ soit consultée au moment du recrutement de ces correspondants. Dans le même ordre d'idées, il conviendrait de s'interroger sur le rôle et la place des structures pilotant la fonction juridique dans les différentes directions partenaires
4. Étendre les formations juridiques lors de la prise de fonction à l'ensemble des personnels de catégorie A des ministères, encadrement compris (chefs de bureau, sous-directeurs, chefs de service).
5. Refondre le pilotage des divisions juridiques des rectorats, qui sont en demande, pour animer davantage les réseaux, les aider au pilotage de leur action et diffuser l'actualité et les nouveautés juridiques. Les regrouper et les structurer plus fortement, en profitant de la réforme territoriale, pour y développer des pôles de compétences. Dans le cadre territorial futur, un magistrat pourrait être installé auprès du recteur pour assurer la veille et le conseil juridique.
6. Participer davantage à l'animation juridique (divisions juridiques des rectorats, JURISUP) en s'associant aux réseaux existants et en participant régulièrement aux regroupements.
7. S'ouvrir sur le monde de l'enseignement supérieur et faire appel aux compétences scientifiques de ses enseignants et chercheurs, pour améliorer la diffusion de la culture juridique dans le monde de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

– Concernant l'organisation de la DAJ

8. Explorer la possibilité de doter la direction d'un emploi de directeur de cabinet ou de chargé de mission auprès de la directrice, afin de lui apporter une aide au pilotage quotidien des urgences et des différentes attributions de la structure. Ce choix présenterait l'avantage d'alléger également la charge de l'adjointe, lui permettant ainsi de se consacrer davantage au pilotage et à la gestion de la direction.
9. Établir un tableau de bord général de l'activité de la structure qui intègre des échéanciers et des livrables, et qui permette le suivi des textes en préparation, des consultations et des contentieux. Ce document de travail, tenu précisément à jour, constituerait également la base du bilan d'activité de la direction, renseigné bureau par bureau.
10. Réduire le flot contentieux en poursuivant l'étude du recours à des prestations externalisées, lorsque des affaires similaires se présentent en nombre important. Dans le même ordre d'idée, réfléchir à déconcentrer les contentieux de l'appel, au niveau de l'académie ayant défendu en première instance.
11. Modifier en profondeur l'organisation du travail dans la direction pour solliciter et responsabiliser davantage les cadres intermédiaires. L'organisation en deux sous-directions est peut-être à repenser, la création de pôles spécialisés pouvant constituer une solution pour fédérer davantage les énergies sur un sujet.

– Concernant la RH

12. Permettre un recours facilité aux contractuels et aux ITRF, lorsque les offres d'emplois peinent à produire la ressource attendue par un plan de charge particulièrement lourd et, d'une manière générale, conduire une politique de diversification des recrutements.

13. Revoir les effectifs de référence des directions, qui ne reposent aujourd’hui que sur l’histoire du ministère, et procéder le cas échéant à des rééquilibrages. Il serait d’ailleurs utile de mandater une mission d’inspection générale sur un tel sujet.

14. Constituer un vivier, à l’interne de la centrale, qui identifie très tôt dans les carrières le goût et les aptitudes des rédacteurs pour les questions juridiques. Suivre ensuite les carrières de ces agents lors de leurs mobilités, afin de leur permettre de postuler sur d’autres emplois du même type au MEN - MESRI.

Conclusion

Les différents éléments développés dans ce rapport, à l’issue de la mission, composent un paysage pour le moins contrasté. Les composantes de ces constats peuvent se répartir sur trois séries d’acteurs.

Pour le premier d’entre eux, le niveau *supra*, la mission observe une fonction juridique qui n’est pas pilotée suffisamment haut, c’est-à-dire à un niveau situé au-dessus des acteurs principaux – DAJ, directions partenaires, services déconcentrés – qui y participent. La fonction est essentiellement assumée par la DAJ, mais la charge qui repose sur cette structure ne lui permet pas d’en développer de manière satisfaisante tous les aspects, en particulier la nécessaire coordination inter-directions de l’activité.

Secundo, la mission a pu observer une DAJ qui est utilisée par ses partenaires comme une fonction support, avec le handicap de fonctionner sans calendrier ni plan de charge prévisionnel. Durant la période d’observation de la mission, tout s’est en effet passé comme si, des cabinets aux services (à quelque niveau hiérarchique que ce soit), toute question pouvait être adressée à la DAJ, sans parfois le plus petit commencement d’une réflexion sur le sujet posé. À la connaissance de la mission, les DAJ importantes des autres ministères disposent soit d’un protocole de saisine, explicite et respecté, soit à tout le moins, sont chargées de réagir à partir de propositions d’analyses, mais pas de traiter *ex nihilo* de tous sujets.

Le volet d’observations portant sur la DAJ des MEN - MESRI a pourtant révélé à la mission des qualités incontestables, allant de la très grande qualité des productions d’une part, à l’investissement des cadres ensuite, ainsi qu’une prise de conscience, au milieu du mandat de la précédente directrice, des difficultés grandissantes qui apparaissaient dans la gestion des urgences et, globalement, dans la capacité de la structure à assumer un plan de charge conséquent. C’est à partir de ces constats, et de sa propre expérience, que l’actuelle directrice a demandé que la présente mission soit diligentée pour lui venir en appui.

La mission a enfin mis en exergue un certain nombre d’impasses ou de risques, constitués principalement d’un fonctionnement exclusivement basé sur les personnels cadres de haut niveau et les équations personnelles de chacun, d’un pilotage RH au niveau central manquant de souplesse et ne permettant pas de faire face aux variations du plan de charge, le tout porté par un plafond d’emplois qui n’a rien d’exceptionnel, comparativement aux structures d’autres ministères, interrogées pour la circonstance.

Tertio, concernant les partenaires quotidiens de la DAJ, la mission a fait le constat d’un lent abandon de la fonction par certaines directions ou à tout le moins d’un affaiblissement de la fonction, du fait que la DAJ est présumée accomplir et porter, à elle-seule, l’ensemble de la fonction juridique. L’omniscience supposée de la DAJ, qui est, en effet, avérée sur la plupart des sujets juridiques, a en définitive conduit à considérer que l’investissement de la fonction juridique devait essentiellement se situer à son niveau, les directions partenaires se limitant à leur champ propre, quand elles en possèdent un.

Les préconisations que la mission émet concourent en conséquence à la poursuite des objectifs suivants :

- Établir un pilotage centralisé, à haut niveau des deux ministères, de la fonction juridique, qui ne doit pas reposer exclusivement sur la DAJ ;
- Recentrer l’activité de la DAJ sur les missions à haute valeur ajoutée, en laissant aux directions métiers le soin d’assumer la part naturelle qui leur revient ;
- Dégager le maximum de disponibilité pour la directrice et l’adjointe pour la gestion des consultations, du conseil et des urgences de haut niveau (expertise, préparation de textes législatifs ou réglementaires) et les sollicitations découlant du pilotage politique des cabinets.

Le rôle du chef de service adjoint est peut-être d'ailleurs à repenser, dans ce cadre et celui des autres directions, pour le centrer davantage sur le pilotage interne de la direction, et dégager ainsi également du temps pour le directeur ;

- Réinstaller des rapports de travail plus élaborés avec les directions et les services déconcentrés (en appliquant réellement le « guide de saisine » de 2016⁶¹). Dans cette optique, il apparaît indispensable d'établir annuellement un programme de travail portant sur les sujets juridiques, dans toutes les directions des deux ministères, et piloté et suivi au plus haut niveau des services ;
- Développer davantage de partenariats avec l'enseignement supérieur, ses enseignants et ses chercheurs, pour faire rayonner l'actualité juridique à tous les niveaux des deux ministères.

Patrice Maynial écrivait en 1996 dans son rapport au Premier ministre⁶² « *[les administrations centrales] doivent faire remonter la place du juriste de la phase finale – le contentieux – vers l'amont, jusqu'à l'associer à l'élaboration de la stratégie* ».

Les deux ministères ne se situent pas actuellement dans ce schéma, mais disposent, s'ils décident de poursuivre cet objectif qui demeure éminemment d'actualité, d'une DAJ investie et qui présente des atouts nombreux et reconnus, pour y parvenir.



Jean-Richard CYTERMANN



Philippe SANTANA

⁶¹ Guide de saisine de la direction des affaires juridiques, 2016, annexe 4.

⁶² *Op. cit.*, p. 68.

Annexes

Annexe 1 :	Lettres de saisine et de désignation	31
Annexe 2 :	Liste des personnes auditionnées.....	34
Annexe 3 :	Enquête auprès des rectorats concernant la création de pôle de référents et la déconcentration de certains actes (avril 2017)	36
Annexe 4 :	Guide de saisine 2016 de la direction des affaires juridiques	60
Annexe 5 :	Mission « structure de la fonction juridique aux ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ».....	71
Annexe 6 :	Contrat de service avec la direction de la sécurité sociale (DAJ mai 2018).....	73
Annexe 7 :	Relevé de conclusion du séminaire de la DAJ du 13 juillet 2016.....	97
Annexe 8 :	Rapport de préfiguration de la direction des affaires juridiques aux ministres de l'écologie, de l'environnement de l'aménagement durables	100



docteur
Scau JRC
M. Rouzeau
M. Richard

*Ministère de l'Éducation nationale
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation*

Les Directeurs des cabinets

Paris, le - 6 AVR. 2018

Note à l'attention de

Monsieur Jean-Richard CYTERMANN
Chef de service de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche

Objet : Mission sur la structuration de la fonction juridique dans les deux ministères.

Lors de sa création en janvier 1996, la direction des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale (MEN) et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) a été configurée pour répondre aux questions juridiques stratégiques, ce qui explique encore aujourd'hui sa taille relativement modeste si on veut bien la comparer à celle des directions des affaires juridiques du ministère des finances ou du ministère de la défense, qui comptent entre 200 et 250 ETP, ou encore à celle de la direction des affaires juridiques du ministère de l'agriculture, qui compte approximativement le même nombre d'ETP (63) pour un portefeuille ministériel dont la taille n'est pas comparable à celle, cumulée, du MEN et du MESRI.

La direction des affaires juridiques du MEN et du MESRI n'a ainsi pas vocation à prendre seule en charge l'exercice de la fonction juridique, laquelle doit également être assumée par les directions métiers des deux ministères et par les services juridiques des rectorats ou des opérateurs.

La nécessité de pouvoir disposer d'une direction des affaires juridiques centrée sur les questions juridiques stratégiques n'a certes rien perdu de sa pertinence compte tenu des enjeux auxquels sont confrontés les deux ministères, mais l'organisation actuelle de la fonction juridique mise en œuvre dans nos deux ministères tend à montrer ses limites dans un contexte de forte judiciarisation de notre société et de préoccupation croissante des décideurs politiques à l'égard du risque juridique.

La direction des affaires juridiques doit ainsi faire face à l'accélération nécessaire du rythme des réformes qui induit la production dans un délai rapide de nombreux textes législatifs et réglementaires.

L'accroissement des contentieux dans la sphère des deux ministères implique également une vigilance constante sur la qualité juridique des textes et des décisions susceptibles de susciter des contentieux. Outre la technicité toujours croissante de la matière juridique, de nouveaux champs juridiques se sont par ailleurs progressivement développés autour des questions de protection des données personnelles, de propriété intellectuelle ou d'exercice de certaines activités de recherche alors que les deux ministères peinent à recruter des juristes expérimentés.

.../...

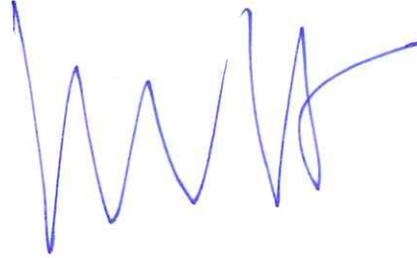
L'IGAENR devra, dans un délai de trois mois, produire un rapport qui préconisera les adaptations nécessaires pour répondre à ces évolutions. Il s'agira notamment de trouver une bonne articulation – et les moyens de l'atteindre – entre les directions métiers qui doivent notamment s'impliquer dans la préparation des textes les concernant et la direction des affaires juridiques, garante de la qualité et de la sécurité juridique des textes produits.

Il s'agit également d'étudier comment renforcer la compétence juridique dans les directions métiers mais aussi dans les services déconcentrés, voire les opérateurs, dans le cadre des orientations qui seront prises en matière d'organisation territoriale.

Vous vous appuyerez notamment sur les travaux qui ont été conduits précédemment par la cellule des consultants internes du Secrétariat Général.



Christophe KERRERO



Philippe BAPTISTE

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

Paris le **12 AVR. 2018**

Note

à l'attention de

Monsieur le directeur de cabinet
du ministre de l'éducation nationale

Monsieur le directeur de cabinet
de la ministre de l'enseignement supérieur,
de la recherche et de l'innovation

**Inspection générale
de l'administration
de l'éducation
nationale et de la
recherche**

Le chef du service

n° 18.144

Objet : Fonction juridique des deux ministères

Référence : Votre note en date du 6 avril 2018

Affaire suivie par
Manuèle Richard

Téléphone
01 55 55 12 49

Mél.
manuele.richard
@education.gouv.fr

Par lettre visée en référence, vous avez souhaité que l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche réalise une mission portant sur la structuration de la fonction juridique du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que j'effectuerai moi-même cette mission, accompagné de M. Philippe Santana.

110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07



Jean-Richard CYTERMANN

CPI : Mme Szymankiewicz, cheffe du groupe Est
M. Santana, groupe Est

Liste des personnes auditionnées

- Monsieur Christophe Kerrero, directeur du cabinet du ministre de l'éducation nationale
- Monsieur Nicolas Castoldi, directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Monsieur Jacques-Henri Stahl, ex-directeur DAJ, président de la 2^{ème} chambre du contentieux du Conseil d'État
- Monsieur Thierry-Xavier Girardot, ex-directeur DAJ, directeur, adjoint au secrétaire général du gouvernement
- Madame Anne Courrège, ex-directeur DAJ, directrice générale de l'agence de bio-médecine
- Madame Catherine Moreau, ex-directeur DAJ, inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
- Madame Marie-Cécile Laguette, inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
- Madame Isabelle Roussel, inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Secrétariat général

- Madame Marie-Anne Lévêque, secrétaire générale

Directions des ministères

DGESCO

- Monsieur Jean-Marc Huart, directeur général de l'enseignement scolaire
- Monsieur Alexandre Grosse, chef du service du budget, de la performance et des établissements

DGRH

- Monsieur Edouard Geffray, directeur général des ressources humaines

DAF

- Monsieur Frédéric Bonnot, chef de service, adjoint au directeur

DGESIP

- Monsieur Éric Piozin, chef du service de la stratégie de la contractualisation, du financement et de l'immobilier
- Madame Véronique Varoqueaux, cheffe du département de la réglementation

DGRI

- Monsieur Thierry Bergeonneau, chef de service performance, financements et contractualisation avec les organismes de recherche

- Madame Laurence Pinson, cheffe du département appui au pilotage des organismes et réglementation

DNE

- Monsieur Jean-Yves Capul, chef du service du développement du numérique éducatif

CNRS

- Madame Myriam Fadel, directrice juridique

Direction des affaires juridiques

- Madame Natacha Chicot, directrice des affaires juridiques
- Madame Fabienne Thibau-Lévêque, cheffe de service, adjointe à la directrice des affaires juridiques
- Monsieur Timothée Gallaud, sous-directeur des affaires juridiques de l'enseignement scolaire
- Monsieur Mohammed Bouzard, sous-directeur des affaires juridiques de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Madame Véronique Patte-Samama, Responsable du pôle de coordination des ressources et des moyens
- Madame Stéphanie Gutierrez, cheffe du bureau des établissements et vie scolaire
- Madame Sonia Bonneau-Mathelot, cheffe du bureau des personnels enseignants titulaires
- Madame Stéphanie Frain, cheffe du bureau des affaires générales
- Madame Sophie Decker-Nomicisio, cheffe du bureau des établissements et vie universitaire
- Monsieur Cédric Benoit, chef du bureau des personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Monsieur Julius Coiffait, chargé de mission Conseil supérieur de l'éducation

Rectorat de Versailles

- Monsieur Daniel Filâtre, recteur chancelier

DIAJEC

- Mme Florence Duguet : cheffe de division de la DACES
- Mme Stéphanie Scarlatti-Michaud : cheffe de bureau DACES 1 (service contentieux – expertise et services juridiques)

La mission tient à remercier l'ensemble des services consultés pour leur disponibilité et la qualité des restitutions que cela a permis. Elle remercie également les directions des affaires juridiques des autres ministères qui ont eu l'obligeance de répondre à la brève enquête diligentée aux fins de comparaisons.

Direction des affaires juridiques

**Enquête auprès des rectorats concernant la création de pôles de
référents et la déconcentration de certains actes**

Avril 2017

Cellule des consultants internes, Marie BANCAL et Bertrand RIFFIOD

Eléments de contexte

La directrice des affaires juridiques a mobilisé l'ensemble des personnels en 2016 pour mener une réflexion sur le fonctionnement de la direction et les services et prestations qu'elle a développés. Des groupes de travail ont permis d'identifier des pistes d'évolutions et des projets qui sont pour certains finalisés, pour d'autres en cours de mise en œuvre.

Dans le cadre de cette démarche, les rectorats - comme l'ensemble des directions d'administration centrale, ainsi que le cabinet de la ministre - ont été sollicités pour formuler une appréciation de leurs relations avec la DAJ et leurs propositions d'évolution. Deux pistes ont ainsi émergé : le développement de pôles de référents thématiques et la déconcentration du traitement de nouveaux contentieux¹.

La présente enquête permet de mesurer l'opportunité et la faisabilité de ces deux pistes d'évolution auprès de l'ensemble des académies. Elle fournit par ailleurs des éléments d'information complémentaires sur l'organisation et les activités des services juridiques des rectorats.

Conformément aux engagements pris par la DAJ, cette enquête est restituée en intégralité à l'ensemble des rectorats.

Au stade actuel, aucune décision n'est prise concernant les évolutions possibles. La DAJ poursuit le dialogue avec les rectorats et sera conduite à prendre des décisions dans les semaines à venir, en particulier pour engager une éventuelle expérimentation des pôles de référents thématiques.

La méthode d'enquête

Le questionnaire a été envoyé par la DAJ aux recteurs d'académie le 14 février 2017, avec une réponse attendue le 15 mars. 29 des 30 académies ont communiqué leurs réponses qui alimentent ainsi le présent rapport.

Le questionnaire (cf. Annexe 1) est composé de 23 questions dont 13 « fermées », auxquelles les rectorats pouvaient ne pas répondre (réponse classée dans ce cas dans la catégorie « NSP : Ne Se Prononce Pas »). Ce dispositif permet d'effectuer des traitements quantitatifs pour identifier les positions sur l'offre de service développée par la DAJ et sur ses propositions d'évolution. La base de réponses étant petite, bien que quasi-exhaustive, les lectures en pourcentages doivent rester prudentes, et sont toujours assorties dans les graphiques du nombre de réponses associées.

Par ailleurs, toutes les questions pouvaient faire l'objet d'un commentaire et conduire à formuler des pistes d'évolution. La restitution proposée ne reprend pas la totalité des commentaires formulés mais s'efforce de citer les propositions, même lorsqu'elles ne reflètent pas une position majoritaire des rectorats.

La plupart des questionnaires renseignés ont été envoyés à la DAJ par le service juridique académique, sans visibilité sur le niveau de validation hiérarchique.

¹ A la suite des premiers entretiens en mars-avril 2016, dans le cadre du diagnostic, 7 déplacements en académie ou visio-conférences ont été réalisés entre novembre 2016 et janvier 2017 : Aix-Marseille, Limoges, Nice, Nantes, Rennes, Poitiers, Bordeaux. Les entretiens réalisés ont alors spécifiquement porté sur l'animation du réseau des services juridiques académiques et les perspectives de déconcentration.

Le traitement et l'analyse de l'enquête ont été réalisés par la cellule des consultants internes (Marie Bancal et Bertrand Riffiod), en lien étroit avec les services de la DAJ.

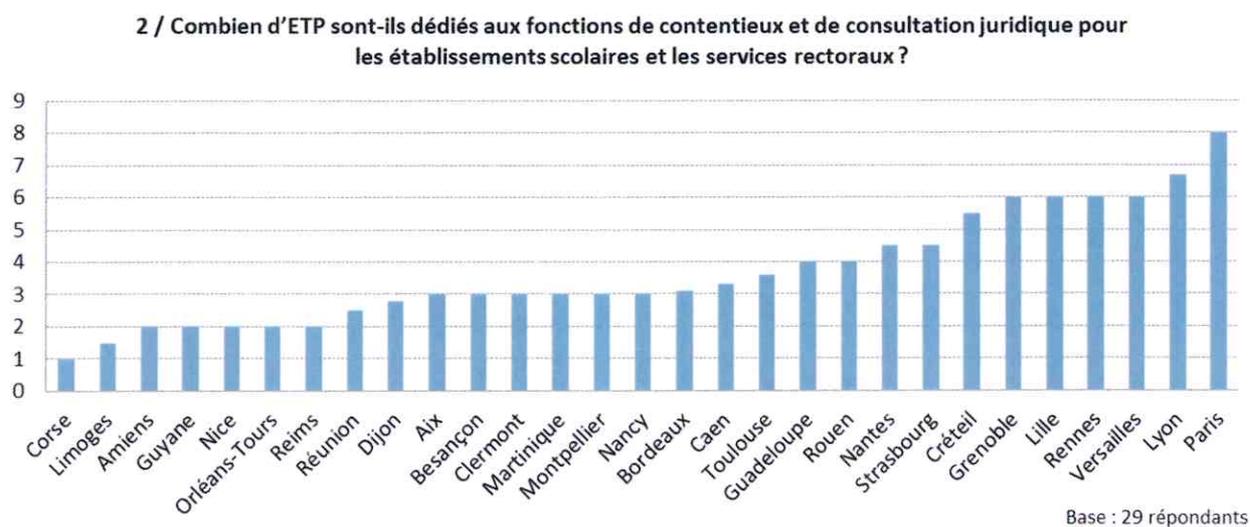
Sommaire

1.	L'ORGANISATION PAR LES RECTORATS DE LEUR ACTIVITE JURIDIQUE	5
1.1.	<i>Les effectifs des services juridiques sont très variables, sans rapport systématique avec la taille de l'académie.....</i>	5
1.2.	<i>Les services juridiques sont souvent positionnés dans l'organigramme à proximité du secrétaire général d'académie.....</i>	5
1.3.	<i>Les services juridiques exercent également des activités qui ne relèvent ni du contentieux ni du conseil juridique</i>	6
2.	L'APPRECIATION DES RECTORATS SUR LES MODALITES ACTUELLES D'ANIMATION DU RESEAU DES SERVICES JURIDIQUES ACADEMIQUES	7
2.1.	<i>La journée annuelle de regroupement est bien perçue mais des évolutions sont proposées concernant son format et des modalités d'échange complémentaires</i>	7
2.2.	<i>L'espace collaboratif auquel ont accès les services juridiques académiques est également apprécié avec des propositions précises pour renforcer sa dimension collaborative</i>	8
2.3.	<i>Les services juridiques souhaitent développer leur fonctionnement en réseau</i>	9
3.	LA CREATION DE POLES DE REFERENTS THEMATIQUES : UNE PISTE A APPROFONDIR POUR LA MAJEURE PARTIE DES ACADEMIES MAIS PEU DE CANDIDATS VOLONTAIRES DANS L'IMMEDIAT	13
3.1.	<i>Les académies sont très favorables à la création de pôles de référents thématiques</i>	13
3.2.	<i>Les académies formulent des attentes précises à l'égard de ces pôles.....</i>	14
3.3.	<i>Plusieurs conditions sont identifiées pour permettre un fonctionnement efficace des pôles et des limites sont formulées.....</i>	14
3.4.	<i>Aucune tendance majoritaire ne se dégage clairement concernant l'échelle géographique à laquelle il serait souhaitable de positionner les pôles</i>	15
3.4.	<i>Le nombre de rectorats qui souhaitent contribuer à court terme est limité mais des thématiques sont proposées.....</i>	16
4.	LA DECONCENTRATION DU CONTENTIEUX	17
4.1.	<i>La déconcentration du contentieux en première instance : un consensus positif uniquement sur le licenciement en cours ou fin de stage et sous conditions</i>	17
4.2.	<i>La déconcentration de l'appel : une position très réservée des rectorats</i>	18
	ANNEXE 1 : LE QUESTIONNAIRE ENVOYE AUX RECTORATS	20

1. L'organisation par les rectorats de leur activité juridique

1.1. Les effectifs des services juridiques sont très variables, sans rapport systématique avec la taille de l'académie

Les effectifs sont très variables selon les académies, de 1 à 6 ETP, avec une moyenne de 4 par académie. Ces effectifs ne sont pas toujours en rapport avec la taille de l'académie.



Au total, 103 ETP sont consacrés à la fonction juridique dans les services académiques. La Lettre d'information juridique (LIJ) éditée par la DAJ en mars 2017 identifiait nominativement tous les agents relevant de ces services et établissait leur nombre à 142. Il est probable que cet écart s'explique par les temps partiels : les rectorats ont indiqué dans le questionnaire des ETP alors que la liste établie par la DAJ comptabilise des agents, indépendamment de leur temps de travail.

Concernant l'organisation interne du service juridique, 12 académies précisent que leurs agents se consacrent soit à la fonction contentieuse soit au conseil juridique, et fournissent la répartition des ETP entre ces deux activités. 10 autres académies n'opèrent pas de distinction entre les agents au sein du service. Et 7 ne s'expriment pas.

Dans les 12 académies qui détaillent la ventilation de leurs effectifs, la répartition est homogène entre les 2 activités.

1.2. Les services juridiques sont souvent positionnés dans l'organigramme à proximité du secrétaire général d'académie

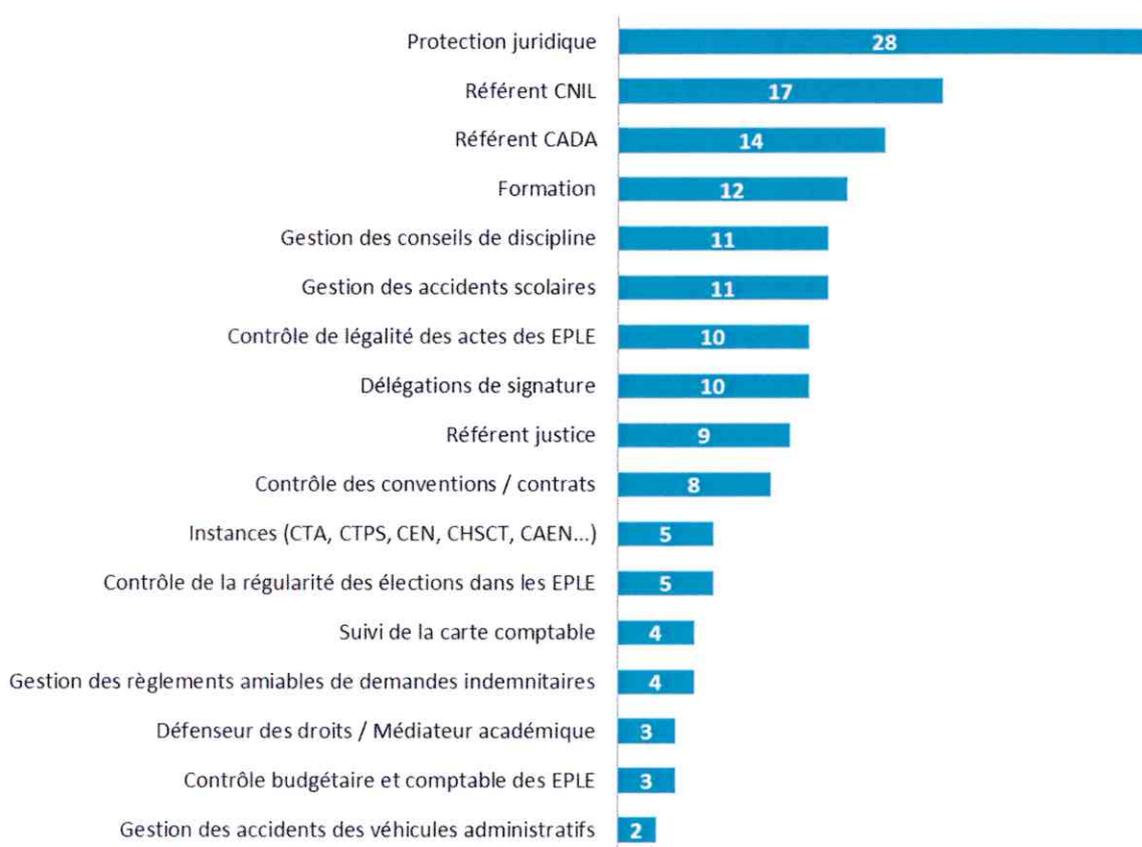
Majoritairement, les services juridiques sont directement rattachés au secrétaire général de l'académie (17). Dans 5 autres académies le service est placé à un niveau N-2, et à un niveau N-3 pour 7 d'entre elles.

Les titres des services en charge de l'activité juridique varient fortement : service, bureau, direction, division, pôle... L'appellation « Service des affaires juridiques » domine toutefois (12 sur 29) et elle concerne exclusivement des entités qui sont directement rattachées au SG.

1.3. Les services juridiques exercent également des activités qui ne relèvent ni du contentieux ni du conseil juridique

Les services juridiques ont été invités à identifier les activités exercées qui ne relèvent pas du contentieux ou du conseil juridique. 17 activités complémentaires ont ainsi été identifiées par les 29 rectorats.

3 / Le service juridique exerce-t-il des fonctions dans d'autres domaines que le contentieux et le conseil juridique ?



Base : 29 répondants

8 activités sont exercées dans un nombre significatif d'académies (un tiers et plus) : protection juridique, CIL/réfèrent CNIL, réfèrent CADA, formation, gestion des conseils de discipline, gestion des accidents scolaires, contrôle de légalité des EPLE, gestion des délégations de signature.

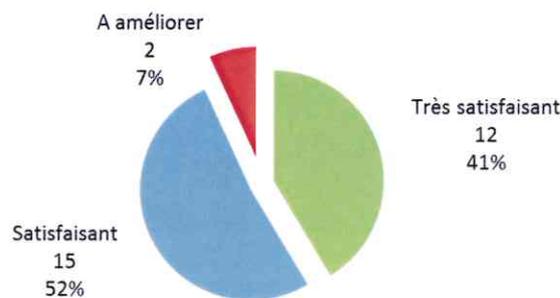
Précaution méthodologique : les activités énumérées ci-dessus ayant été citées spontanément par les rectorats (question « ouverte »), il est possible que des services juridiques académiques exerçant certaines de ces activités aient omis de les mentionner.

2. L'appréciation des rectorats sur les modalités actuelles d'animation du réseau des services juridiques académiques

21. La journée annuelle est bien perçue mais des évolutions sont proposées sur son format et des modalités d'échange complémentaires

Les rectorats portent un regard massivement positif sur la journée annuelle de regroupement des services juridiques académiques, la quasi-totalité la considérant « satisfaisante » ou « très satisfaisante ».

5 / Quel regard portez-vous sur la journée annuelle de regroupement des responsables juridiques académiques ?



Base : 29 répondants

Cette journée est particulièrement appréciée pour :

- l'échange : « un moment privilégié pour conforter et renforcer les relations fonctionnelles avec la DAJ », « riche d'enseignements et de rencontres », « rencontres et débats avec collègues et DAJ »,
- l'apport de connaissances : « contenus consistants et intéressants », « actualité juridique appréciée », « intervention du Conseil d'Etat particulièrement appréciée ».

Ces appréciations doivent toutefois être relativisées à la lecture des commentaires et des suggestions :

- 12 académies considèrent que cette journée est trop « dense » et/ou suggèrent qu'elle soit complétée par d'autres rencontres.

Diverses modalités sont proposées, en prolongeant la journée actuelle ou en organisant des temps distincts, pas nécessairement en présence : « plus qu'une journée pour approfondir, une 2^{ème} journée, une demi-journée supplémentaire, des rencontres trimestrielles, des ateliers thématiques, des séminaires en visioconférence ». Ces compléments ne conduisent donc pas nécessairement à prolonger la journée actuelle dans un format identique. Ainsi, un rectorat propose « des séries de petites réunions avec à chaque fois une partie des responsables des affaires juridiques, en fonction des thématiques relatives aux méthodes de travail, actualisation de la jurisprudence et des connaissances », un autre « une conférence dédiée à un thème important ou d'actualité ».

Deux autres rectorats suggèrent des « rencontres complémentaires en visioconférence sur un sujet particulier » et de « compléter la journée par des séminaires en visioconférence (solution économique) ».

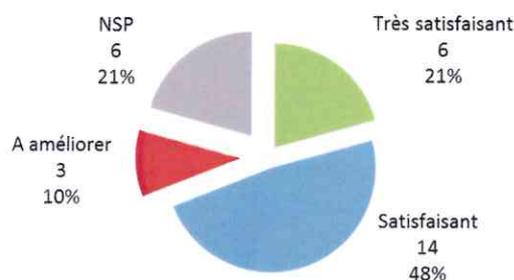
- Le dispositif est jugé **trop « descendant »** par 9 académies qui suggèrent de renforcer les temps d'échange et de retour d'expérience.
« Plus interactif, moins descendant », « plus de place aux questions des académies et questions diverses », « plus d'échanges et de retours d'expérience ».
- A noter que 5 académies souhaiteraient que leurs **collaborateurs** bénéficient de ces rencontres. La visioconférence est notamment proposée pour leur permettre de participer à distance, à un coût réduit.

D'autres suggestions sont formulées, parmi lesquelles : « disposer de supports correspondant aux interventions ; convier des référents justice, magistrats, référents police/gendarmerie selon les thèmes ; affirmation plus claire de consignes et orientations à prioriser au niveau académique ».

2.2. L'espace collaboratif auquel ont accès les services juridiques académiques est également apprécié avec des propositions précises pour renforcer sa dimension collaborative

L'appréciation sur l'espace collaboratif est également très positive, mais légèrement moins que pour la journée annuelle :

6 / Quel regard portez-vous sur l'espace collaboratif
DAJ/services juridiques académiques accessible sur Pléiade



Base : 29 répondants

- A noter : 6 rectorats ne s'expriment pas en raison, peut-être de leur méconnaissance de l'espace collaboratif (explication donnée par deux d'entre eux), ou par manque de temps.

Les points positifs sont :

- Les informations disponibles : « notes très utiles avec argumentation précise et concises », « analyse des jurisprudences et commentaires ; réelle source documentaire »,
- La mutualisation : « mutualise via la DAJ les questions posées par les académies », « lorsqu'un point est traité, cela évite de poser la question à la DAJ ».

Un rectorat constate un « net progrès » tandis qu'un autre remarque qu'il y a eu « peu d'enrichissement ces derniers mois ».

Par ailleurs, un rectorat constate que l'espace « ne permet pas de réels échanges ».

Plusieurs propositions d'évolution sont formulées. Elles peuvent être classées en trois catégories :

- **L'ergonomie de l'espace :**
 - Recevoir une alerte pour avoir connaissance d'une « nouveauté » sur le site, « être informé du dépôt d'une nouvelle consultation »,
 - « Améliorer l'accessibilité du site », « information classée et mise à jour », « classement judicieux et accessible », « disposer d'une base de données ».

- **L'étendue de l'offre documentaire et la fréquence :**
 - Concernant la jurisprudence des TA : « pouvoir accéder à une base documentaire plus étoffée (ex. jurisprudence des tribunaux administratifs) »,
 - « mettre en ligne des documents types. Ex. « protection juridique, accords transactionnels », « modèles de conventions d'honoraires d'avocats »,
 - « une mise en ligne plus fréquente de documents », « une alimentation plus régulière ».

- **Une évolution des fonctionnalités avec une logique de partage et de mutualisation entre les services juridiques des académies :** « possibilité pour une académie de déposer des documents (mémoire, jugements...) », « déposer des décisions de TA rendues sur des sujets susceptibles de se poser dans plusieurs académies ».

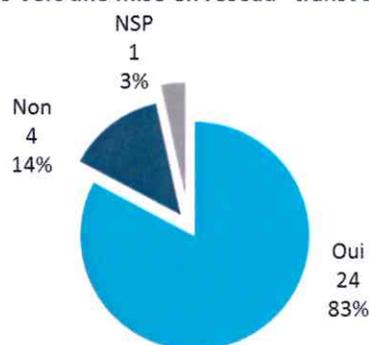
A noter qu'un service juridique souhaiterait que les académies bénéficient, dans le cadre d'un abonnement national, de l'accès à une base de données d'une maison d'édition juridique.

Un autre suggère que l'espace soit ouvert aux collaborateurs des responsables des services juridiques (à noter qu'ils peuvent déjà accéder à cet espace collaboratif).

2.3. Les services juridiques souhaitent développer leur fonctionnement en réseau

La plupart des rectorats estiment « nécessaire de faire évoluer les services juridiques académiques vers une mise en réseau transversale (mise en réseau entre eux) ».

7 / Estimez-vous nécessaire de faire évoluer les services juridiques académiques vers une mise en réseau "transversale" ?



Base : 29 répondants

2.3.1. Une volonté de partager

Les principales raisons avancées pour justifier ce souhait sont les suivantes :

- la difficulté pour le service juridique d'une académie à être en mesure de répondre à toutes les questions, au regard du champ juridique couvert. « *Techniquement impossible de répondre à n'importe quelle question, dans n'importe quel domaine* »,
- l'utilité d'un partage des savoirs et des savoir-faire. « *Pour partager des compétences et des savoirs faire, prévenir des litiges, améliorer la sécurité juridique* », « *renforcer le professionnalisme* », « *mutualisation de l'expertise et partage du retour d'expérience (jurisprudence)* »,
- l'intérêt de mettre en commun des outils et documents : « *systématiser la mise en commun d'outils, de notes, de conseils* ». L'enjeu est notamment de « *gagner du temps* » mais également d'accéder à des documents et à des informations « *qui ne peuvent être publiés dans la LIJ* ».

Plusieurs académies, de taille variable, évoquent la « solitude du juriste ».

Au-delà de cette mise en commun de documents, plusieurs académies identifient **d'autres enjeux majeurs**, en particulier :

- « *l'harmonisation des procédures et des pratiques* », le « *traitement uniforme* », a minima « *créer une culture commune* »,
- « *l'anticipation de problématiques* »,
- ainsi que l'association des services juridiques « *aux évolutions réglementaires, les textes ayant vocation à s'appliquer sur le terrain* ».

A noter que 4 rectorats considèrent que ce « *réseau existe de fait de manière informelle* » et remarquent que « *des responsables de services juridiques sollicitent déjà leurs collègues* ». L'un d'entre eux est défavorable à son « *institutionnalisation* », mettant en évidence « *la spécificité et la stratégie propre à chaque académie, par exemple concernant les contrats aidés* ».

Un autre rectorat, également défavorable, souligne l'existence, dans sa région, d'un réseau interministériel actif, animé par la préfecture de région.

Deux risques sont identifiés :

- la perte d'un savoir et d'un référentiel de qualité : « *sans une régulation, un risque de dérive dans l'erreur ou la médiocrité* »,
- la crainte que « *la mise en réseau des services juridiques académiques prenne le pas sur la relation verticale, qui donne la vision de la DAJ en opportunité et sa vision globale* ».

2.3.2. Des attentes vis-à-vis de la DAJ en matière d'animation, de sécurisation et de soutien

Les suggestions et pistes formulées par les académies sont nombreuses et convergent. Une seule académie exprime ne pas avoir d'attentes, considérant que l'animation doit se limiter à la journée annuelle.

- **Un rôle d'animation et de pilotage** considéré comme essentiel.

« *Coordination* », « *coordonnateur et modérateur* », « *créer un espace d'échange sur des questions pointues, des problèmes nouveaux, des thèmes "rares" mais qui ont déjà été résolus par certaines académies* ».

L'enjeu est de trouver « *un compromis entre la libre expression des académies et le rôle d'animation de la DAJ* ». Une autre académie souhaite « *le maintien d'un dialogue direct entre académies* ».

➤ **Une DAJ garante de la qualité et de la cohérence des productions.**

« *Garante de la qualité des réponses* », « *la DAJ valide les productions* », « *la DAJ apporte son haut niveau d'expertise* ».

➤ **Une DAJ qui produit des documents de référence et fournit des outils.** Les attentes concernant la contribution de la DAJ sur le fond des questions abordées restent fortes. Ainsi, une académie estime qu'il conviendra de disposer d'un « *organigramme de la DAJ plus précis, avec les référents thématiques* ». Plusieurs attentes sont formulées « *transmission et analyse des jurisprudences* », « *effectuer une synthèse lorsque plusieurs questions sont identiques* », « *mise à disposition d'outils* ».

Des attentes sont également exprimées en matière de formation : « *des formations interacadémiques ou nationales à destination des personnels qui doivent aujourd'hui s'autoformer* ».

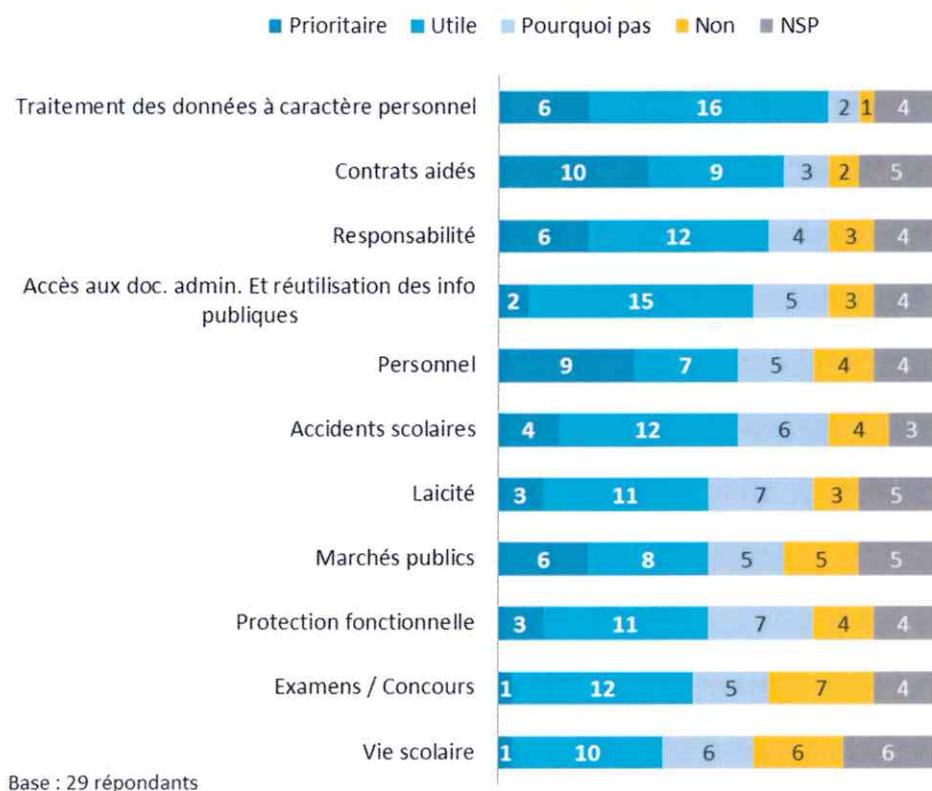
En termes de moyens, une académie considère que l'animation de ce réseau par la DAJ apparaît difficile en raison de l'insuffisance des ressources disponibles au sein de la direction.

Plusieurs académies citent pour illustrer leurs propositions le réseau R'Conseil, animé par la DAF (DAF A3). Les espaces d'échanges développés dans ce cadre, qu'ils soient physiques (séminaire à l'ESENESR par exemple) ou numériques (espace collaboratif) sont évoqués comme sources d'efficacité.

2.3.3. Un appui complémentaire attendu de la DAJ sur 6 thèmes majeurs

Deux thèmes apparaissent comme « prioritaires » : la question des « **contrats aidés** » et les questions juridiques liées au « **personnel** ».

10 / Quels sont les thèmes sur lesquels un appui complémentaire pourrait utilement être apporté par la DAJ aux académies (en consultation et contentieux) ?



Si l'on cumule les critères « prioritaire » et « utile », 6 thèmes émergent nettement, pour plus de la moitié des académies (présenté dans un ordre décroissant) :

- Traitement des données à caractère personnel,
- Contrats aidés,
- Responsabilité,
- Accès aux documents administratifs et réutilisation des informations publiques,
- Personnel,
- Accidents scolaires.

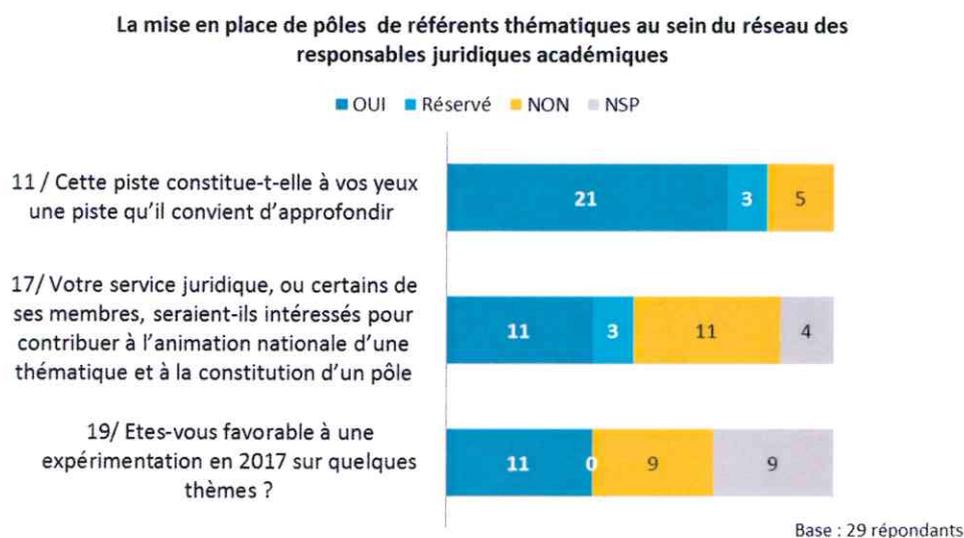
Parmi les autres thèmes suggérés, plusieurs traduisent une attention soutenue de la part d'environ un tiers des académies : laïcité, protection fonctionnelle, marchés publics, examens-concours.

Par ailleurs, d'autres thématiques ont été suggérées spontanément par quelques académies : réseaux sociaux/utilisation des outils numériques/droit du numérique (3 rectorats), propriété intellectuelle, enseignement privé, gestion des congés CLM/CLD et AT, indemnités spécifiques DOM/TOM.

A noter qu'une seule académie mentionne une problématique propre à l'enseignement supérieur (« UFR à capacité d'accueil limitée dans filières en tension ou inscription en M2 »).

3. La création de pôles de référents thématiques : une piste à approfondir pour la majeure partie des académies mais peu de candidats volontaires dans l'immédiat

3.1. Les académies sont très favorables à la création de pôles de référents thématiques



Les arguments en faveur de la création de pôles sont principalement :

- la mise à disposition d'une expertise, d'un soutien technique ;
« Obtenir une expertise complémentaire », « pertinent dans certains domaines pour lesquels une expertise est nécessaire ».
- le gain de temps avec une relation fluide ;
Le dispositif « éviterait de solliciter toutes les académies » lorsqu'une question se pose.
« Pouvoir identifier facilement des collègues ayant une compétence plus pointue sur un domaine pour pouvoir échanger librement », « avec un formalisme limité », et « la facilité d'accès ».
- la réduction du risque juridique ;
« Notamment pour les contentieux spécialisés et rares ». Plusieurs rectorats citent les constructions scolaires et les marchés publics.

Pour les opposants à la création de pôles et ceux qui expriment des réserves, les principaux arguments ou craintes sont que :

- seule la DAJ serait en mesure d'apporter une réponse juridique robuste, « une réponse de niveau ministériel qui apporte une garantie en termes d'expertise et de sécurité juridique. »,
- il serait nécessaire de disposer d'une position juridique nationale pour « traduire la mise en œuvre du droit au sein de l'éducation nationale sur l'ensemble du territoire national. »,

- la création d'un « échelon », « d'une strate supplémentaire et fragile retarderait » les délais pour obtenir des réponses.

3.2. Les académies formulent des attentes précises à l'égard de ces pôles

L'offre de service attendue dans le cadre d'une éventuelle création de pôles de référents pourrait se concrétiser selon les modalités suivantes :

- des échanges téléphoniques et par mails,
- la création d'un espace partagé et l'alimentation de l'espace collaboratif Pléiade,
- l'organisation et l'animation de rencontres sur un thème,
- la constitution de documentations et de ressources de référence,
- la création d'une veille juridique.

Est également suggéré par une académie le développement de liens avec d'autres acteurs juridiques de la fonction publique (ex. Jurisup).

Les principales thématiques identifiées peuvent être regroupées de la manière suivante :

- RH/personnel : entrée/sortie du service, discipline, protection sociale, reclassement, primes et indemnités, CLM / CLD, rémunération (prescription, trop perçu, titre de perception),
- Contrats aidés, Contrats de droit privé,
- CIL,
- Marchés publics,
- Droit d'auteur,
- Constructions scolaires.

3.3. Plusieurs conditions sont identifiées pour permettre un fonctionnement efficace des pôles et des limites sont formulées

Les académies identifient 4 conditions pour la création des pôles :

- ils doivent être constitués exclusivement sur la base du volontariat,
- la place du pôle et celle du référent doivent être « connues et reconnues », avec notamment « une valorisation de la compétence, de la technicité et de l'investissement du référent »,
- des règles précises doivent être établies, en particulier concernant « la saisine du référent et les délais de réponse ». Un rectorat propose la constitution d'un groupe de travail pour définir « les missions et les limites des référents ».
- la confiance doit être établie entre les membres du réseau, sinon « le doublon de la DAJ sera toujours sollicité ».

Par ailleurs, un appui est attendu de la DAJ, en particulier :

- une offre de formation des membres des pôles,
- un appui documentaire,
- une animation et un suivi régulier.

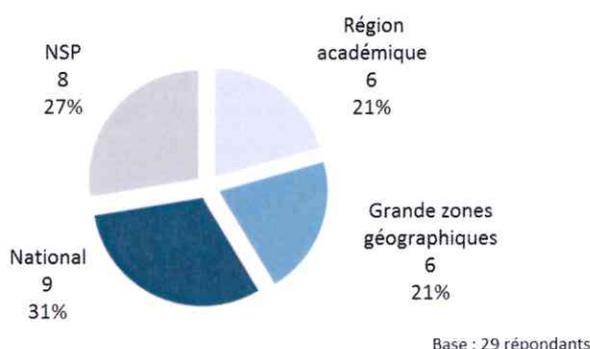
Une attente générale en matière de reconnaissance est formulée, sans préciser si elle s'adresse à la DAJ et/ou aux recteurs d'académie : « une reconnaissance des activités exercées dans les pôles ».

Parmi les obstacles, limites et risques, les académies mentionnent plus particulièrement :

- les effectifs et les compétences actuellement disponibles dans les services juridiques des rectorats ne leur permettraient pas de prendre en charge cette activité supplémentaire de référent, « *le dispositif déchargerait la DAJ mais les référents seraient vite engorgés* »,
- une spécialisation induite par l'investissement des agents dans un pôle thématique pourrait réduire l'intérêt de l'activité du service juridique et son efficacité : « *risque de perte de polyvalence des agents* »,
- l'efficacité des pôles exige de s'inscrire dans la durée, or « *la mobilité des membres des services juridiques risque d'être préjudiciable au fonctionnement efficace et durable des pôles.* »

3.4. Aucune tendance majoritaire ne se dégage clairement sur l'échelle géographique à laquelle il serait souhaitable de positionner les pôles

14 / Quelle serait la bonne échelle pour mettre en place ces pôles de référents ?



Pour trouver la maille territoriale optimale, plusieurs académies mentionnent des éléments qui relèvent de la notion de **taille critique et d'économie d'échelle**. L'enjeu est notamment de prendre en charge suffisamment de questions pour entretenir une expertise et pour justifier de la constitution d'une documentation spécialisée.

L'échelle nationale apparaît comme la **garantie de l'unité et de la cohérence** des réponses et des productions.

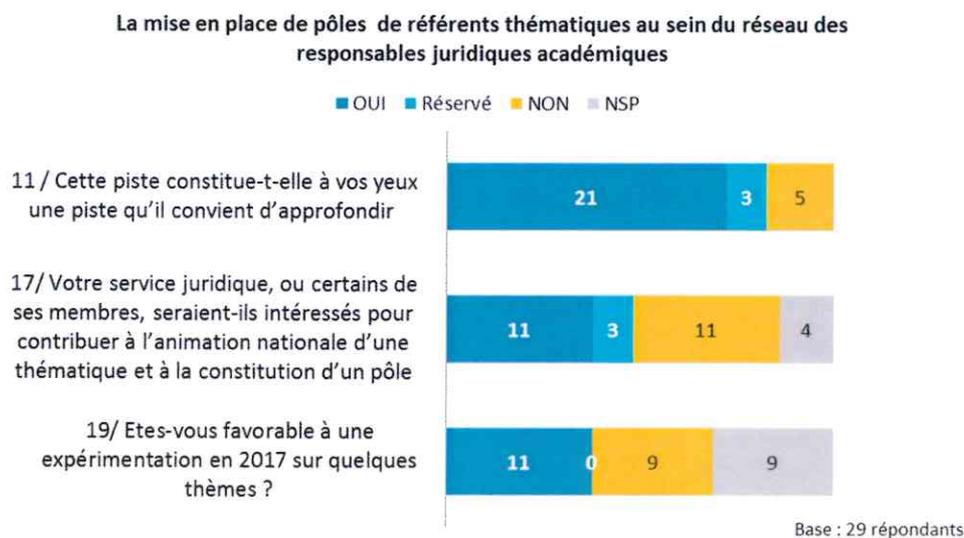
Les académies qui optent pour de « **grandes zones géographiques** » considèrent que :

- l'échelle nationale risque de susciter un problème de positionnement vis-à-vis de la DAJ,
- le risque « *d'engorgement* » serait plus fort à l'échelle nationale, avec un flux de sollicitations auxquelles ne pourraient pas répondre les pôles.

A noter que quelques académies différencient les sujets « *pointus* », exigeant une grande expertise, et les sujets « *plus courants* », les premiers relevant du national alors que les seconds pouvant être pris en charge à une échelle infra nationale.

3.4. Le nombre de rectorats qui souhaitent contribuer à court terme est limité mais des thématiques sont proposées

Le nombre de rectorats qui se déclarent « intéressés pour contribuer à l’animation nationale d’une thématique et à la constitution d’un pôle » est plus limité que le nombre de rectorats qui manifestent un intérêt pour le dispositif : **11 se déclarent volontaires.**



Plusieurs rectorats apportent des précisions importantes. Parmi ceux qui manifestent le souhait de s’engager dans une expérimentation, plusieurs précisent que cela risque d’être compliqué à mettre en œuvre en raison des ressources actuellement disponibles au sein de leur service.

D’autres répondent favorablement mais précisent que cela ne pourra pas se mettre en œuvre à court terme.

Et trois rectorats seraient favorables au dispositif mais considèrent ne pas disposer de compétences assez développées pour s’engager dans cette logique d’expertise.

A noter également qu’un rectorat mentionne qu’il est engagé dans une logique similaire à l’échelle de sa région académique et il considère que les deux démarches ne sont pas compatibles.

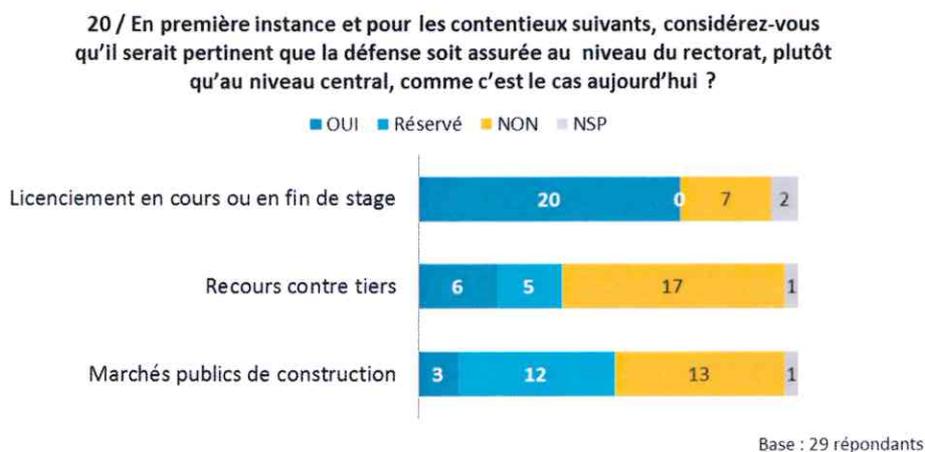
12 thématiques sont proposées par les services juridiques volontaires, couvrant ainsi un champ assez large. 3 d’entre elles sont proposées par plusieurs rectorats :

- Vie scolaire est proposée par 4 rectorats,
- Procédure disciplinaire par 4 également,
- Contrats aidés par 3 rectorats.

Les autres thèmes proposés sont : laïcité, responsabilité, enseignement privé, accident de service, maladie professionnelle et congé maladie, marchés publics, données personnelles, Prud’hommes, statutaire.

4. La déconcentration du contentieux

4.1. La déconcentration du contentieux en première instance : un consensus positif uniquement sur le licenciement en cours ou fin de stage et sous conditions



Les rectorats sont massivement favorables à la déconcentration en première instance du contentieux relatif aux licenciements en cours ou en fin de stage, présenté comme fréquent. Les services académiques « assurent un suivi de ces dossiers qu'ils connaissent bien ». Toutefois un rectorat considère qu'il est nécessaire de continuer « à disposer d'une vision globale DAJ » et une académie parmi les plus grandes considère que cela « semble difficile à mettre en place ».

Concernant les conditions d'accompagnement de cette déconcentration, les académies identifient :

- une base documentaire solide, avec notamment un guide, un accès aux décisions rendues par les TA et la mise à disposition de mémoires types,
- des « formations efficaces »,
- la nécessité de disposer des moyens humains adaptés (8 rectorats).

La déconcentration du contentieux en première instance concernant le recours contre tiers ne suscite pas l'adhésion, plus de la moitié des rectorats y étant opposée. Les principales explications à cette position sont les suivantes :

- le nombre de contentieux est insuffisant pour permettre de disposer d'une expertise en académie,
- la grande diversité des tiers rend ce contentieux compliqué à prendre en charge,
- l'articulation avec l'AJE (Agent Judiciaire de l'Etat), service national, apparaît difficile à gérer.

La déconcentration des contentieux en première instance concernant les marchés publics de construction suscite encore moins l'adhésion des rectorats : près de la moitié y sont défavorables et seulement 3 favorables. Les deux raisons majeures invoquées sont :

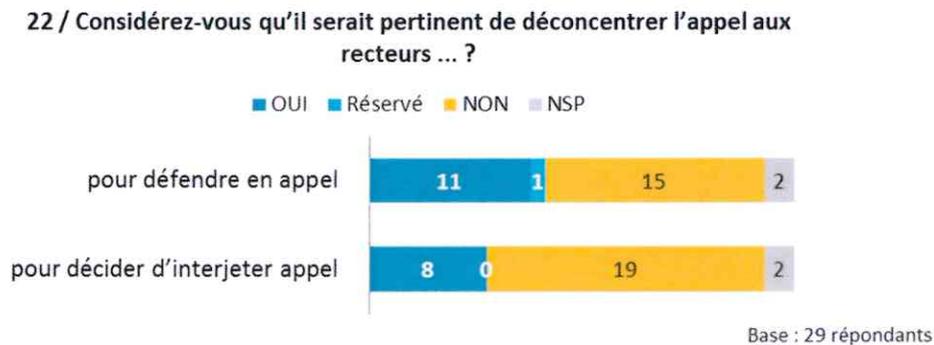
- une forte expertise est requise pour ce thème très spécifique, et celle-ci ne peut être acquise en raison du nombre insuffisant de dossiers qui en relèvent,

- les enjeux financiers sont considérés comme très importants.

A noter que parmi les 3 rectorats qui sont favorables à cette déconcentration, l'un d'entre eux conditionne cette évolution à la création d'un pôle d'appui.

4.2. La déconcentration de l'appel : une position très réservée des rectorats

L'hypothèse de déconcentrer l'appel ne recueille pas l'adhésion d'une majorité de rectorats.



Parmi les opposants, trois explications principales sont communes aux deux pistes proposées :

- la nécessité d'avoir « une analyse centrale » et « un autre regard, garant d'une sécurité juridique », la DAJ étant présentée comme « gage d'harmonisation et de cohérence »,
- une action de la DAJ permettant « un regard distancié » et limitant la « pression du terrain », évitant ainsi « toute interférence »,
- le manque de personnel.

Les principales raisons avancées contre la déconcentration de la défense en appel sont :

- la nécessité de prendre du recul sur le dossier,
- la nécessité d'une analyse centrale et de disposer d'un autre regard, garant d'une sécurité juridique.

Concernant la **décision d'interjeter en appel**, les rectorats considèrent :

- qu'il est nécessaire de la gérer au niveau national car le « recul à prendre avec le dossier » est problématique à l'échelle locale,
- que les académies manquent « de technique et de visibilité sur les enjeux d'un appel au regard des problématiques ou perspectives nationales », notamment dans « la dimension politique de certaines affaires »,

Les rectorats qui adhèrent à l'idée d'une déconcentration considèrent que « le service qui a défendu en première instance est le plus à même de défendre en appel ou interjeter appel en cas de jugement défavorable à l'administration ».

A noter que parmi les 8 qui adhèrent au principe d'une déconcentration de la décision d'interjeter appel :

- un rectorat émet une condition : « un accroissement des effectifs »,
- un autre propose que la DAJ gère l'appel si le contentieux est « sensible ou particulier ».

Dans l'hypothèse d'une expérimentation, les rectorats suggèrent **plusieurs thématiques** :

- Personnel (4 rectorats), licenciement des agents titulaires et non titulaires (2), disciplinaire (2), régimes indemnitaires (ISG, IFSE, IFCR), congés de longue maladie ou longue durée, retraite / prolongation d'activité
- Vie scolaire (2 rectorats)
- Bourses
- Protection fonctionnelle
- Examens et concours

Annexe 1 : le questionnaire envoyé aux rectorats

Questionnaire / Animation de réseau et déconcentration du contentieux

A. Votre service juridique et les modalités actuelles d'animation du réseau des responsables des services juridiques académiques par la DAJ

Rôle et composition du service juridique de votre académie

1. Quelles fonctions exerce-t-il ?

Outre le suivi des contentieux, exerce-t-il des fonctions dans le domaine du conseil et consultations juridiques (au bénéfice de quels autorités, établissements et services ?)

2. Combien d'ETP sont-ils dédiés aux fonctions de contentieux et de consultation juridique pour les établissements scolaires et les services rectoraux ? (En distinguant si possible entre le contentieux et les consultations)

3. Le service juridique exerce-t-il des fonctions dans d'autres domaines que le contentieux et le conseil juridique : gestion des instances consultatives, protection juridique, CNIL, contrôle de légalité ? Autres fonctions ?

4. Quel est son positionnement dans l'organigramme du rectorat ? *[Joindre un organigramme fonctionnel]*

Regard sur les modalités actuelles d'animation du réseau

5. Quel regard portez-vous sur la journée annuelle de regroupement des responsables des services juridiques académiques organisée par la DAJ :

Très satisfaisant, satisfaisant, à améliorer ?

Pourquoi cette appréciation ? Quels seraient selon vous les axes d'amélioration ?

6. Quel regard portez-vous sur l'espace collaboratif DAJ/services juridiques académiques accessible sur Pléiade :

Très satisfaisant, satisfaisant, à améliorer ?

Pourquoi cette appréciation ? Quels seraient selon vous les axes d'amélioration ?

B. Perspectives d'évolution de l'animation du réseau

7. Estimez-vous nécessaire de faire évoluer les services juridiques académiques vers une mise en réseau « transversale » (mise en réseau entre eux) ?

Oui

Non

Pourquoi ?

8. Quels sont les enjeux et quels seraient les objectifs de ce réseau des juristes des rectorats ?

9. Qu'attendez-vous de la DAJ en termes d'animation de ce réseau ? Quelles pourraient être les modalités de cette animation ?

10. Quels sont les thèmes sur lesquels un appui complémentaire pourrait utilement être apporté par la DAJ aux académies (en consultation et contentieux) ?

	Prioritaire	Utile	Pourquoi pas	Non	Commentaires
Personnel : entrée, sortie, disciplinaire, mutations, carrière...					
Contrats aidés					
Vie scolaire					
Examens/concours					
Laïcité					
Responsabilité					
Accidents scolaires					
Marchés publics					
Traitements de données de caractère personnel					
Accès aux documents administratifs et réutilisation des informations publiques					
Protection fonctionnelle					
Autre :					
...					
...					
...					

La mise en place de pôles de référents thématiques au sein du réseau des responsables juridiques académiques

La mise en place de référents thématiques constitue une piste de réflexion pour répondre aux besoins des membres du réseau. Les juristes dans les académies disposent souvent d'une expertise sur une ou plusieurs thématiques. Ils pourraient utilement apporter un appui à leurs collègues qui les solliciteraient sur cette thématique particulière. Ces référents, regroupés en pôles de compétence thématique, pourraient contribuer à l'animation, à l'échelle nationale, du réseau des responsables juridiques académiques. Pour fonctionner efficacement et garantir la pérennité du dispositif, le nombre de thématiques serait limité et chaque thématique pourrait être couverte par 4 à 5 référents, issus de plusieurs académies et constituant ainsi un pôle de compétence thématique.

Ces référents auraient une relation renforcée avec la DAJ, pour alimenter l'expertise du pôle. Ils pourraient ainsi participer à certaines formations organisées par la DAJ, solliciter la DAJ en cas de besoin de manière privilégiée,...

Le dispositif ne se substituerait pas aux relations directes de chacune des académies avec la DAJ, dans le cadre de leurs consultations. Ce dispositif constituerait pour chaque académie une ressource complémentaire, plus facilement et directement accessible.

11. Cette piste constitue-t-elle à vos yeux une piste qu'il convient d'approfondir ?

12. En quoi un tel dispositif répondrait-il à vos besoins ?

13. Dans cette hypothèse de création de pôles de référents, quelles offres de service vous semblerait-il intéressant de développer ? (par ordre prioritaire)

14. Quelle serait la bonne échelle pour mettre en place ces pôles de référents ? (nationale, par grandes zones géographiques, par région académique, autre) ? Taille critique minimale/maximale ?

15. Quelles seraient les conditions de réussite de ce dispositif ?

16. Quelles réserves ou limites au dispositif identifiez-vous ?

17. Votre service juridique, ou certains de ses membres, seraient-ils intéressés pour contribuer à l'animation nationale d'une thématique et à la constitution d'un pôle ?

18. Quels seraient les sujets sur lesquels votre service ou certains de ses membres pourraient contribuer à une animation nationale au bénéfice de l'ensemble des académies ?

19. Etes-vous favorable à une expérimentation en 2017 sur quelques thèmes ? Votre académie serait-elle volontaire sur l'un des thèmes ? Lequel ou lesquels ?

C. Déconcentration

Outre le sujet de l'animation du réseau, une autre piste d'évolution est envisagée, de façon plus prospective. La question porte sur l'opportunité de franchir une nouvelle étape dans la déconcentration de la gestion du contentieux. Deux axes peuvent être étudiés :

- *la déconcentration des contentieux de première instance relatifs à des décisions prises au terme d'une instruction actuellement assurée par le rectorat, même si ces décisions ne sont pas, au final, formellement prises par le recteur ou les personnes placées sous son autorité.*
- *la déconcentration de l'appel, pour certains contentieux par exemple.*

20. En première instance et pour les contentieux suivants, considérez-vous qu'il serait pertinent que la défense soit assurée au niveau du rectorat, plutôt qu'au niveau central, comme c'est le cas aujourd'hui ?

- Licenciement en cours ou en fin de stage des enseignants du second degré
- Recours contre tiers
- La question particulière du contentieux relatif à l'exécution des marchés publics de construction

Comme vous le savez, l'action contentieuse (actions en garantie, par exemple décennale ou requête en référé expertise) relève de la compétence du ministre (article R. 431-9 du code de justice administrative), tandis que la défense, en première instance, est de la compétence du préfet (article R. 431-10 du code de justice administrative). Or, ce sont les recteurs qui passent, sur délégation du préfet de région, les marchés publics en cause, qui assurent le suivi de l'exécution de ces marchés et qui sont donc les plus à même de défendre et d'agir en justice lorsqu'est en cause l'exécution d'un de ces marchés.

Par conséquent, une réflexion nous paraît pouvoir être utilement engagée sur un transfert de compétence en la matière aux recteurs d'académie.

- Autres (à préciser) :

21. Quels éléments vous sembleraient nécessaires pour accompagner cette déconcentration ?

22. Considérez-vous qu'il serait pertinent de déconcentrer l'appel aux recteurs :

a/ pour décider d'interjeter appel

b/ pour défendre en appel

Si cela vous paraît pertinent, préciser pour quels types de contentieux

23. Quels thèmes se prêteraient selon vous le mieux à une expérimentation dans ce domaine ?

GUIDE DE SAISINE DE LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

2016



INTRODUCTION

La direction des affaires juridiques (DAJ) est composée de deux sous-directions, la sous-direction des affaires juridiques de l'enseignement scolaire qui compte 4 bureaux et la sous-direction des affaires juridiques de l'enseignement supérieur et de la recherche qui réunit 2 bureaux. Outre le chef de chacun de ces bureaux et son adjoint (DAJ A1 est le seul bureau à compter 2 adjoints), ce sont 28 consultants juridiques qui sont à même de préparer les réponses aux consultations et expertises de textes dont la direction est saisie, étant entendu que chaque consultant doit aussi traiter dans les délais impératifs fixés par les juridictions une partie des 800 recours contentieux qui arrivent chaque année au greffe de la DAJ, outre les requêtes en appel et les pourvois en cassation dont la DAJ prend l'initiative.

Compte tenu de ces effectifs limités et d'une charge de travail particulièrement importante et constante, il apparaît nécessaire de guider les nombreux services qui saisissent la DAJ afin de multiplier leurs chances d'obtenir une réponse qui répond à leurs attentes.

Qui saisir à la DAJ ? Comment formuler la demande ? Quel délai de réponse ? Le présent guide n'a pas d'autre ambition que d'apporter des réponses simples à ces questions que se posent les interlocuteurs de la direction et de proposer une sorte de « mode opératoire » pour faciliter les échanges avec la direction des affaires juridiques.

Après avoir posé quelques règles générales qui sont applicables à tous les partenaires de la DAJ quelle que soit leur origine, ce guide distinguera deux types d'interlocuteurs de la direction dont les demandes et les attentes méritent un traitement quelque peu différencié, en l'occurrence les services de l'administration centrale qui préparent les textes réglementaires, d'une part, les services juridiques des académies et des établissements d'enseignement supérieur, d'autre part.

SOMMAIRE

1 | RÈGLES GÉNÉRALES POUR TOUTES LES SAISINES DE LA DAJ

Un auteur de la demande adressée à la DAJ identifié et identifiable	3
Une pluralité de destinataires à la DAJ	4
Des demandes précises ou à préciser	4
Le délai de réponse souhaité	5

2 | L'EXPERTISE DES TEXTES DEMANDÉE PAR LES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES RELATIONS AVEC LA CNIL

Les catégories de textes soumis à l'expertise de la DAJ	6
Des tableaux de bord prévisionnels	7
Une demande d'expertise formulée en temps utile	7
Le cas particulier des formalités auprès de la CNIL en matière de traitements de données à caractère personnel	7

3 | LES SAISINES DE LA DAJ PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET PAR LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le service juridique de l'académie ou de l'établissement, expert de proximité	9
Le dialogue entre la DAJ et les services juridiques académiques ou d'établissement	10

1

RÈGLES GÉNÉRALES POUR TOUTES LES SAISINES DE LA DAJ

UN AUTEUR DE LA DEMANDE ADRESSÉE À LA DAJ IDENTIFIÉ ET IDENTIFIABLE

Si la part des demandes faisant l'objet d'une note destinée au directeur des affaires juridiques et signée par un responsable de haut niveau (directeur d'administration centrale, chef de service ou sous-directeur, recteur, secrétaire général d'académie, président d'université ou directeur général des services) demeure stable, un nombre croissant de demandes adressées à la DAJ fait l'objet d'un simple courriel.

L'auteur du courriel mentionne généralement son nom, mais il arrive qu'il oublie de mentionner sa qualité et le service dont il relève.

Or, de la même manière que les demandes faisant l'objet d'une note écrite sont signées par une autorité d'administration centrale ou déconcentrée – notes qui peuvent d'ailleurs être envoyées par courriel –, il importe que les demandes faisant l'objet d'un simple courriel émanent de responsables administratifs disposant d'une autorité suffisante pour saisir la DAJ (directeur, chef de service ou sous-directeur pour les directions d'administration centrale, recteur, président, secrétaire général d'académie, directeur général des services, responsable du service juridique du rectorat ou de l'établissement d'enseignement supérieur ou adjoint pour les services déconcentrés et les établissements d'enseignement supérieur).

Dans tous les cas où il ne sera pas possible d'identifier à quel titre la demande est présentée, aucune réponse ne sera apportée.

I UNE PLURALITÉ DE DESTINATAIRES À LA DAJ

Compte tenu des relations qui se sont nouées à l'occasion de travaux en commun, il n'est pas rare que des sous-directeurs ou des chefs de bureau d'autres directions de l'administration centrale ou des responsables des services juridiques des académies ou des établissements aient pris l'habitude de saisir tel ou tel sous-directeur, chef de bureau ou même rédacteur de la DAJ en espérant obtenir ainsi rapidement une réponse à la question posée.

Cette technique n'est pas optimale. Elle peut même s'avérer périlleuse en cas d'absence de l'interlocuteur habituel, mais également dans le cas où ce dernier n'est pas compétent pour répondre à une question qui relève de l'expertise d'un rédacteur d'un autre bureau, voire de l'autre sous-direction de la DAJ.

Il est donc préconisé d'adresser les questions posées à la DAJ par courriel au sous-directeur et au chef de bureau compétents, en mettant le cas échéant en copie le rédacteur identifié comme interlocuteur habituel, ainsi que, systématiquement, le secrétariat de la direction à l'adresse sec.daj@education.gouv.fr¹. Les secrétaires de la direction pourront en effet identifier le bureau de la DAJ le mieux à même d'apporter une réponse, a fortiori lorsque les délais sont contraints.

.....
1. Cette adresse n'a pas vocation à être utilisée pour les échanges relatifs aux dossiers contentieux qui contiennent à bénéficier d'une adresse spécifique (daj.grefte@education.gouv.fr)

I DES DEMANDES PRÉCISES OU À PRÉCISER

Plus les demandes adressées à la DAJ sont précises et les questions posées facilement identifiables, plus les consultants juridiques chargés de préparer une réponse seront en mesure d'analyser rapidement la demande et de rechercher la réponse la plus appropriée.

Lorsque la question se pose à l'occasion d'une situation particulière, il est important qu'elle soit précisée. De même, si le demandeur hésite entre plusieurs pistes pour une solution, il est important qu'il les mentionne. Il est également invité à indiquer les réponses qui ont pu lui être faites par ailleurs à cette même question ou le fruit des recherches qu'il a déjà effectuées.

Plus les demandes sont précises, plus les réponses apportées par la DAJ sont susceptibles d'être elles-mêmes précises, opérationnelles et rapides.

Dans tous les cas, les demandeurs sont invités à mentionner dans leur demande le nom et les coordonnées d'une personne qui pourra être contactée si nécessaire par téléphone ou par courriel par le consultant juridique chargé du dossier. Faute d'une telle précision, le rédacteur de la note de saisine ou l'auteur du courriel seront censés être les correspondants disponibles pour être interrogés si des explications ou précisions sur la demande apparaissent nécessaires à son traitement.

I LE DÉLAI DE RÉPONSE SOUHAITÉ

Tout ne peut être urgent ou signalé, sauf à ce que ces notions perdent tout leur sens.

Hormis les questions qui n'ont pu en aucun cas être anticipées, parce qu'elles se posent en période de crise ou en cas de survenance d'un événement inattendu, et qui justifient qu'une réponse soit effectivement donnée dans des délais très contraints (moins d'une semaine), la plupart des demandes qui arrivent à la DAJ peuvent être anticipées de sorte de permettre une instruction approfondie.

Convenir entre le service demandeur et la DAJ d'un délai envisagé pour le traitement de la demande devrait permettre à la direction de mieux équilibrer et répartir son plan de charge.

Pour ce faire, il est important que les saisines de la DAJ mentionnent un délai souhaité de réponse entre deux semaines pour les demandes qui exigent véritablement une réponse rapide et deux mois pour celles qui ont un moindre degré d'urgence. Certaines demandes qui appellent un travail d'analyse particulièrement complexe (expertise d'un guide réalisé par une direction d'administration centrale par exemple) pourront exiger un délai supérieur à deux mois.

En cas de retard prévisible ou lorsque le délai initialement envisagé a été dépassé, le sous-directeur intéressé de la DAJ ou, le cas échéant, le chef du bureau attributaire de la question précisera au service demandeur le délai nécessaire pour finaliser une réponse.

2

L'EXPERTISE DES TEXTES DEMANDÉE PAR LES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES RELATIONS AVEC LA CNIL

LES CATÉGORIES DE TEXTES SOUMIS À L'EXPERTISE DE LA DAJ

La direction des affaires juridiques peut être saisie pour donner un avis sur des projets d'ordonnance et de décret².

La DAJ ne donnera un avis sur des projets d'arrêté ou de circulaire que s'ils sont liés à un projet de décret et constituent avec lui un dispositif réglementaire pouvant être regardé comme un tout (par exemple, décret et arrêté sur l'organisation des enseignements au collège) ou s'ils sont pris pour l'application d'une disposition législative et/ou représentent une réforme importante du droit applicable (par exemple, arrêté relatif au doctorat) ou, enfin, si le risque que le nouveau texte fasse l'objet d'un recours contentieux est particulièrement élevé, compte tenu de son objet et/ou des conditions de son édicition.

Sans être sollicitée pour procéder à une expertise de l'intégralité du texte, la DAJ peut exceptionnellement être interrogée sur des questions particulières qui se posent au cours de la rédaction d'un arrêté ou d'une circulaire (par exemple, conditions de résidence et de nationalité posées par la circulaire annuelle sur les bourses sur critères sociaux dans l'enseignement supérieur).

Il peut être utile de demander à la DAJ de désigner des commissaires du Gouvernement pour l'examen par le Conseil d'État des décrets à l'élaboration desquels elle a particulièrement contribué, l'expérience ayant montré que la participation de représentants de la DAJ dès le stade des réunions de travail avec le rapporteur de la section administrative est plus utile qu'une demande d'aide intervenant alors que ces travaux sont déjà bien engagés. En tout état de cause, les directions sont invitées à ne pas inscrire des représentants de la DAJ comme commissaires du Gouvernement sans avoir préalablement échangé avec le directeur, son adjoint ou l'un des sous-directeurs.

2. La DAJ est associée à la rédaction des projets de loi et des projets d'articles de loi le plus en amont possible du début du travail de rédaction qu'elle organise avec la direction métier compétente.

DES TABLEAUX DE BORD PRÉVISIONNELS

Les directions qui produisent régulièrement des textes réglementaires sont invitées à établir un tableau de bord des projets envisagés. Ce tableau mentionne les dates prévisibles de consultation des instances consultatives (comités techniques, CNESER, CSE...), ainsi que les dates souhaitées de saisine du Conseil d'État s'il y a lieu et de publication. Ce tableau devra être régulièrement mis à jour.

UNE DEMANDE D'EXPERTISE FORMULÉE EN TEMPS UTILE

Le travail d'expertise d'un projet de décret est complexe, un délai d'au moins trois semaines est nécessaire dans tous les cas.

La direction est invitée à transmettre à la DAJ le projet de décret accompagné de sa notice (ou d'un rapport pour un projet d'ordonnance), un tableau en trois colonnes faisant clairement apparaître le texte initial, le texte modificatif objet du projet de décret et le texte qui résultera de la modification envisagée (texte consolidé). Elle est également invitée à informer la DAJ des difficultés posées par le texte, qu'elles soient de nature rédactionnelle, juridique, pratique ou d'ordre politique.

Pour les projets les plus complexes ou sensibles, une réunion peut être organisée entre le service rédacteur du projet et la sous-direction compétente de la DAJ et/ou le bureau chargé de l'expertise. Une telle organisation suppose que le projet de texte ait été transmis à la DAJ au moins deux semaines avant la réunion, afin qu'une première expertise ait pu être effectuée. À l'issue de la réunion, les auteurs du projet sont invités à reprendre le texte selon les principes et la rédaction qui ont été arrêtés en commun.

LE CAS PARTICULIER DES FORMALITÉS AUPRÈS DE LA CNIL EN MATIÈRE DE TRAITEMENTS DE DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

La DAJ exerce les fonctions de correspondant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche pour les traitements de données à caractère personnel dans le cadre de l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. À ce titre, elle est l'interlocuteur de la CNIL et du commissaire du Gouvernement auprès de la CNIL, placé auprès du Premier ministre et chargé de représenter l'État lors des séances de la Commission.

Lorsque la création d'un traitement ou la modification d'un traitement existant est envisagée par une direction du ministère, il lui revient de prendre l'attache de la DAJ (bureau DAJ A3) en lui transmettant tous les documents permettant d'expliquer les finalités du traitement, ses destinataires, les personnes habilitées à y accéder, les mesures de sécurité... Un référent au sein de la direction responsable du traitement doit être désigné pour chaque traitement afin que la DAJ puisse identifier aisément un interlocuteur disponible et connaissant parfaitement le dossier.

Un strict minimum d'un mois, lorsque le dossier est complet, doit être laissé à la DAJ pour préparer la saisine de la CNIL. Ce délai ne tient pas compte du temps d'instruction par la CNIL qui, pour les dossiers les plus complexes (relevant de la formalité de la demande d'avis sur un projet d'arrêté ou de la demande d'autorisation), peut aller jusqu'à deux mois, délai renouvelable une fois sur décision du président de la commission qui peut ainsi porter le délai à quatre mois. Il faut également prévoir trois semaines environ pour le traitement du dossier par le commissaire du Gouvernement du SGG.

Il est donc essentiel de saisir la DAJ bien en amont de la date prévisionnelle de mise en œuvre du traitement³.

Les directions qui sont à l'origine de nombreux traitements sont invitées à établir et à transmettre à la DAJ un calendrier prévisionnel de leurs projets, afin que la DAJ puisse proposer à la CNIL une programmation de ses délibérations, avec l'aide du commissaire du Gouvernement auprès de la CNIL.

.....
3. La mise en œuvre d'un traitement de données sans avoir respecté les formalités préalables prévues par la loi est un délit puni de 5 ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende et la CNIL a par ailleurs le pouvoir d'infliger des sanctions administratives au responsable du traitement pour le même motif.

3 LES SAISINES DE LA DAJ PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET PAR LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Les services juridiques des rectorats et des établissements d'enseignement supérieur sont les correspondants de la DAJ au sein des académies et des établissements d'enseignement supérieur.

LE SERVICE JURIDIQUE DE L'ACADÉMIE OU DE L'ÉTABLISSEMENT, EXPERT DE PROXIMITÉ

Sauf exception justifiée par l'urgence et hormis les demandes adressées directement au directeur des affaires juridiques par le recteur ou le président ou directeur de l'établissement d'enseignement supérieur, un établissement scolaire, une inspection académique ou un service d'un rectorat autre que son service juridique doit saisir de toute question juridique le service juridique académique. Il en est de même au sein des établissements d'enseignement supérieur. Les services juridiques saisiront ensuite la DAJ s'ils l'estiment nécessaire.

En effet, la direction des affaires juridiques n'est pas en mesure de répondre aux demandes qui lui sont présentées par d'autres interlocuteurs que les responsables des services juridiques des académies et des établissements d'enseignement supérieur.

Le secrétariat de la DAJ est à cet égard chargé de réorienter vers le service juridique de proximité compétent tout appel ou message adressé à sec.daj@education.gouv.fr émanant d'un particulier, personnel ou usager, d'un établissement d'enseignement scolaire ou d'un service d'une inspection académique ou d'un rectorat autre que le service juridique académique ou d'un service d'un établissement d'enseignement supérieur autre que son service juridique. Lorsque la DAJ aura été saisie directement par le recteur, le secrétaire général, le président de l'université ou son directeur général des services ou, à titre tout à fait exceptionnel en raison d'une urgence avérée, par un autre service que le service juridique, ce dernier en sera informé et une copie de la réponse apportée lui sera transmise.

LE DIALOGUE ENTRE LA DAJ ET LES SERVICES JURIDIQUES ACADÉMIQUES OU D'ÉTABLISSEMENT

Les services juridiques des rectorats et des établissements d'enseignement supérieur sont en effet les mieux à même, de par leur proximité avec les services ou établissements qui les saisissent, de proposer une réponse utile aux questions juridiques qui leur sont posées.

Cependant, et indépendamment de simples échanges de points de vue par téléphone entre les services juridiques et leurs interlocuteurs habituels de la DAJ, lorsque les responsables de ces services estiment nécessaire de disposer d'un avis formel ou d'une analyse plus approfondie de la DAJ, ils saisissent la direction selon les modalités mentionnées au § 1 ci-dessus. La transmission à la DAJ d'une ou plusieurs questions par un service juridique doit être accompagnée de l'analyse juridique qu'il en fait. Des contacts téléphoniques ou par courriel peuvent permettre un échange sur la question posée et sur des premiers éléments d'analyse, avant qu'une réponse validée par la hiérarchie de la DAJ soit définitivement apportée.

De même, pour le traitement de contentieux portant sur des questions qui n'ont pas encore été tranchées (comme ce fut le cas lors de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires) ou sur des sujets sensibles et susceptibles de se poser dans plusieurs académies (laïcité, limitation d'accès aux formations de l'enseignement supérieur par exemple), la DAJ peut être sollicitée par les services juridiques sur leurs projets de mémoire en défense. Hormis dans le cas des contentieux en référé, un délai d'au moins trois semaines doit cependant être laissé à la DAJ pour lui permettre d'expertiser sérieusement le projet de mémoire transmis⁴.

4. Les projets de mémoire à expertiser dans ce cadre doivent être transmis au sous-directeur ou chef de bureau compétent, en mettant le cas échéant en copie le rédacteur identifié comme interlocuteur habituel, ainsi qu'à l'adresse fonctionnelle sec.daj@education.gouv.fr et non à l'adresse fonctionnelle du greffe de la direction.

4/ Typologie des relations (saisine, conseil) avec les acteurs-partenaires (brève description)

– Autres directions ou

services : _____

– Services et services

déconcentrés : _____

5/Organisation de la saisine et du plan de charge

– Mode de saisine : _____ par le cabinet :

_____ par les partenaires (directions,
services) _____

– Mode de gestion du plan de charge (calendrier annuel, échéancier, fiches de suivi, etc.)

– Organisation de la gestion des dossiers (niveau d'attribution initial, par catégorie de dossiers) : _____



MINISTÈRE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE
MINISTÈRE DU TRAVAIL
MINISTÈRE DES SPORTS

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

CONTRAT DE SERVICE

AVEC LA DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE

Mai 2018



SOMMAIRE

Titre I.....	4
Les missions exercées par la DAJ.....	5
• Conseil et expertise.....	5
• Appui à l'élaboration des textes juridiques et suivi de la production normative.....	5
• Suivi des contentieux.....	5
• Diffusion des compétences et des connaissances juridiques.....	6
• Coordination de la politique de prévention des conflits d'intérêts.....	6
Objet du contrat de service.....	6
Modalités de suivi.....	7
Durée, renouvellement et révision.....	7
Titre II.....	8
Conseil juridique.....	9
• Présentation des missions de la DAJ.....	9
• Modalités de consultation de la DAJ.....	9
• Présentation de la saisine.....	10
• Programmation et délai de réponse aux saisines.....	10
Contentieux.....	11
• Enregistrement et greffe.....	11
• Suivi et surveillance.....	12
• Appui.....	12
• Traitement.....	12
• Questions prioritaires de constitutionnalité.....	13
• Contentieux devant la CEDH.....	14
• Agent judiciaire de l'Etat.....	15
• Contentieux communautaires.....	15
• Exécution des frais et décisions de justice.....	16
Contrôle.....	16
• Contrôle de la qualité de la réglementation.....	16
• Contrôle des marchés publics.....	17

Pilotage	18
• Suivi des lois et ordonnances.....	18
• Suivi de la transposition des directives.....	19
• Suivi des textes « outre-mer »	19
Protection fonctionnelle.....	19
Coordination.....	20
• Correspondant du défenseur des droits.....	20
• Personne responsable de l'accès aux documents administratifs.....	21
• Traitements de données à caractère personnel.....	21
• Agence du patrimoine immatériel de l'Etat.....	22
Diffusion des connaissances juridiques.....	22
ANNEXES.....	24
1 – Organigramme fonctionnel.....	24
2 - Textes constitutifs.....	24

Titre I

Les missions exercées par la DAJ

Placée sous l'autorité la secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, la direction des affaires juridiques (DAJ) est une structure transversale d'animation, de conseil, d'expertise et d'assistance auprès des directions d'administration centrale, des services territoriaux et des établissements publics agissant pour le compte de l'Etat dans les domaines de l'action sociale, de la sécurité sociale, de la santé, du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. La DAJ est chargée d'assurer les missions suivantes :

• Conseil et expertise

La DAJ a pour vocation d'assister les services juridiques des directions d'administration centrale, des services territoriaux et des établissements sous tutelle par une fonction de conseil et d'expertise sur des questions juridiques transversales et dans des domaines juridiques spécialisés.

Elle apporte son concours à la rédaction des projets de textes normatifs, en répondant aux questions qui peuvent lui être posées sur ces projets ou concernant leur mise en œuvre.

• Appui à l'élaboration des textes juridiques et suivi de la production normative

En liaison avec les directions, la DAJ assure le suivi de la production normative des ministères sociaux, et plus particulièrement de l'application des lois et de la transposition des directives communautaires.

Dans cette perspective, elle peut être consultée sur les projets de textes législatifs et sur les principaux projets de textes réglementaires. Elle est chargée d'assurer la diffusion des règles de légistique et elle peut être amenée à piloter les textes législatifs ou réglementaires à caractère transversal.

Elle est également informée de la préparation, de l'élaboration et de la transposition des textes de l'Union européenne et des textes internationaux. Elle participe à la préparation et assure le suivi du traitement des contentieux de l'Union européenne et internationaux et des précontentieux de l'Union européenne.

La DAJ veille à la cohérence des codes entrant dans le champ de compétence de ces ministères et exerce une mission d'expertise et de conseil en matière d'adaptation des normes législatives et réglementaires aux départements, régions et collectivités d'outre-mer.

• Suivi des contentieux

Afin d'avoir une vision globale des problèmes juridiques qui se posent à eux et de contribuer à définir une politique contentieuse, la DAJ enregistre, suit et exécute financièrement les contentieux intéressant les ministères sociaux. Elle assure la protection juridique des agents publics des ministères sociaux faisant l'objet de poursuites.

Elle apporte également son soutien et son expertise en matière de procédure contentieuse et de rédaction des mémoires.

La DAJ représente les ministres devant la section du contentieux du Conseil d'Etat et devant le Tribunal des conflits et est le correspondant de l'agent judiciaire de l'Etat.

• Diffusion des compétences et des connaissances juridiques

La DAJ est chargée de contribuer au développement des compétences juridiques. A ce titre, elle anime les réseaux des correspondants juridiques.

Elle apporte son concours à la direction des ressources humaines pour la formation juridique des agents.

Elle assure une mission de veille normative et jurisprudentielle.

• Coordination de la politique de prévention des conflits d'intérêts

La DAJ assure une mission de conseil et d'appui en matière de déontologie. Elle coordonne les actions menées dans ce domaine, accompagne la démarche déontologique et participe à la diffusion d'une culture déontologique.

Le présent document comporte, en annexes, l'organigramme actualisé de la DAJ ainsi que les textes constitutifs précisant ses attributions et son organisation.

Objet du contrat de service

Le présent document, ci-après dénommé contrat de service, a pour objet de formaliser les obligations réciproques définies entre la Direction des affaires juridiques (DAJ) et la Direction de la sécurité sociale (DSS).

A cette fin, le contrat de service :

- définit les tâches et prestations assurées par la DAJ dans le cadre de ses missions ;
- détermine les conditions de forme et les procédures selon lesquelles la DAJ peut être amenée à intervenir sur ses différents champs d'activité ;
- précise les modalités des réponses apportées en retour par la DAJ (nature et forme des travaux et productions, délais d'examen) ;
- définit les modalités selon lesquelles la DAJ est tenue informée des suites données à ses interventions et productions.

Modalités de suivi

Le suivi du présent contrat et l'examen de l'ensemble des questions afférentes à son exécution sont assurés au sein de réunions bilatérales qui se tiennent périodiquement entre les deux parties. Ces réunions visent à dresser un bilan sur :

- le traitement des saisines adressées par la DSS à la DAJ ;
- les contentieux en cours pour identifier des points de vigilance particulière ou de difficultés éventuelles;
- les autres prestations réalisées par la DAJ.

Durée, renouvellement et révision

Le présent contrat de service prend effet à sa date de signature. Il est conclu pour une période initiale s'achevant le 31 décembre de la même année et se renouvelle par tacite reconduction par période d'une année.

Le présent contrat peut être révisé, à l'initiative de l'une ou l'autre des deux parties : les propositions de révision sont présentées et discutées lors des réunions bilatérales.

Titre II

Conseil juridique

• Présentation des missions de la DAJ

La direction des affaires juridiques exerce des missions d'expertise, de conseil et d'assistance juridique, notamment en matière de droit constitutionnel, droit administratif général, droit du contentieux administratif, droit civil, droit pénal, droit de l'union européenne et de l'outre-mer, droit de la propriété intellectuelle et des traitements de données à caractère personnel, de légistique, de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts.

Les saisines juridiques transmises à la DAJ par la directrice de la sécurité sociale, son adjoint ou la personne déléguée à cet effet peuvent prendre la forme d'une question sur un point de droit, d'une consultation sur la validité juridique d'un projet de texte ou sur l'interprétation de dispositions existantes, d'une expertise sur les risques juridiques liés à une situation particulière ou sur un dossier contentieux ou un point de procédure contentieuse administrative. La DAJ peut également apporter des conseils et un appui en matière de procédure civile et pénale (ex. : dépôt de plainte).

• Modalités de consultation de la DAJ

Le conseiller juridique de la directrice de la sécurité sociale est le référent de la DAJ, en charge de filtrer les saisines de la DAJ.

Le référent échange avec le service à l'origine de la saisine ce qui lui permet, si nécessaire, de clarifier la question posée ou de compléter le dossier de saisine avant transmission à la DAJ. Son positionnement lui permet également d'apprécier l'utilité de saisir la DAJ. En effet, la DAJ ne doit être saisie que des questions que la direction n'est pas en capacité de traiter en interne ou lorsqu'une analyse complémentaire est souhaitée.

Toute saisine est adressée à la fois à la boîte fonctionnelle DAJ-Conseil et à l'échelon direction de la DAJ.

Sauf cas d'urgence, toute saisine qui ne suit pas cette procédure est réorientée vers le référent.

La DAJ transmet sa réponse au référent, et, sur demande, à d'autres agents de la direction, en copie.

Toute saisine transmise à la DAJ, en urgence, par un autre service de la direction est validée par un échelon d'encadrement (encadrement d'un bureau ou d'une sous-direction) et le référent est tenu informé de cette saisine.

La saisine mentionne le nom du référent et le nom de la personne du service technique concerné qui sont chargés du dossier. La DAJ indique en retour le nom de la personne chargée du dossier au sein de ses services.

Si la saisine ne se rattache pas aux compétences de la DAJ, elle est transmise, dans les meilleurs délais et avec l'accord du demandeur, au service le plus compétent pour la traiter.

La DAJ, de sa propre initiative ou à la demande du service à l'origine de la saisine, peut également avoir recours aux services de la mission juridique du Conseil d'Etat placée auprès des ministères chargés des affaires sociales. Dans ce cas, elle en informe le service demandeur.

• Présentation de la saisine

Toute saisine est écrite et présente avec clarté les questions posées à la DAJ en exposant leur contexte, en joignant l'ensemble des textes et des jurisprudences utiles ainsi que toute autre pièce ou information indispensable à l'instruction de la saisine.

Les saisines, sauf urgence, contiennent une première analyse juridique de la question posée.

• Programmation et délai de réponse aux saisines

Il est essentiel de parvenir à une programmation des saisines de la direction permettant à la DAJ d'anticiper leur prise en charge et d'organiser une meilleure répartition de la charge de travail. Le respect de la procédure décrite ci-dessous doit également permettre à la DAJ de s'engager sur un calendrier de réponse.

Les délais pour produire une réponse ne courent qu'à compter de la réception de l'ensemble des pièces utiles.

Il revient à la DSS de classer les saisines par ordre de priorité dans un tableau régulièrement actualisé.

Sauf exception, la DAJ ne traite pas simultanément plusieurs saisines d'une même direction. La DAJ procède donc à une instruction saisine par saisine et chaque saisine est traitée, en principe, dans un délai de 3 semaines à compter de sa réception par la DAJ. La DAJ traite ainsi dans le délai de 3 semaines la saisine figurant au premier rang du tableau, puis, au moment où elle adresse sa réponse à la direction un nouveau délai de 3 semaines commence à courir pour traiter la saisine placée au rang suivant.

Les saisines peuvent être reclassées en fonction de considérations diverses appréciées par la direction, en évitant toutefois autant que possible de procéder à un trop grand nombre de changements.

A titre exceptionnel, la DAJ pourra être chargée d'une ou plusieurs saisines dans un délai inférieur à 3 semaines, en cas d'urgence avérée. Dans cette hypothèse, l'ordre des saisines et les délais sont fixés à l'issue d'un échange entre la direction et la DAJ.

La DAJ prendra contact et échangera avec le conseiller juridique de la DSS selon les modalités les plus appropriées pour traiter la saisine (échanges téléphoniques, courriels, réunion). Si de nouveaux éléments sont susceptibles de compléter, de préciser ou de modifier la saisine en cours de traitement, la direction en informe sans délai la DAJ.

Toute demande complémentaire à une saisine initiale nécessitant une expertise complémentaire fait l'objet d'une nouvelle saisine formalisée.

Le format des réponses de la DAJ sera adapté en tenant compte des facteurs de complexité, d'importance et d'urgence de la saisine. Après évaluation par la DAJ, la réponse à la saisine pourra prendre la forme d'une note signée par l'échelon direction ou d'une note sous cartouche ou d'un courriel validés par l'échelon direction de la DAJ.

Pôles concernés : Les pôles droit public et droit constitutionnel et droit privé, droit pénal et droit de la CEDH sont plus particulièrement chargés des missions d'expertise, de conseil et d'assistance juridique dans l'ensemble des domaines qui ne relèvent pas à un titre particulier d'un autre pôle de la DAJ. Les pôles qualité de la réglementation et droit de l'union européenne et droit de l'outre-mer et cohérence des codes sont compétents en matière de droit de l'union européenne, de qualité de la réglementation et de droit de l'outre-mer. Le pôle réseaux, formation et information est compétent pour les consultations relatives à la communication de documents administratifs. Enfin, le pôle contentieux répond aux questions de procédure contentieuse et de droit du contentieux administratif. Les questions relatives à la déontologie sont traitées par le pôle déontologie et prévention des conflits d'intérêts, le cas échéant en lien avec les autres pôles de la direction.

Contentieux

Les missions contentieuses de la DAJ recouvrent les thèmes suivants :

- 1- Enregistrement et greffe
- 2- Suivi et surveillance
- 3- Appui
- 4- Traitement (et signature)
- 5- Questions prioritaires de constitutionnalité
- 6- Contentieux devant la CEDH
- 7- Agent judiciaire de l'Etat
- 8- Contentieux communautaires
- 9- Exécution financière

• Enregistrement et greffe

La DAJ est, pour les juridictions, le point d'entrée unique des contentieux où les ministres chargés des affaires sociales représentent l'Etat. Elle enregistre de façon centralisée, pour le compte de l'ensemble des directions d'administration centrale, les pièces de procédure contentieuse qu'elle reçoit par voie postale ou par voie dématérialisée via l'application Télérecours. Elle oriente et transmet dès réception et au maximum dans un délai de 24 heures les pièces aux directions concernées. Le délai de transmission n'excède pas 72 heures durant les périodes de congés des agents. La transmission est immédiate dans les procédures de référé et pour les pièces urgentes.

Dans la sphère santé-social-jeunesse-sports et depuis le 1^{er} janvier 2018 pour le secteur travail-emploi-formation professionnelle, la transmission des pièces se fait par l'intermédiaire de l'application ministérielle de gestion du contentieux « Contixplus » déployée dans l'ensemble des directions et sur laquelle sont stockées de façon dématérialisée toutes les pièces. Pour chaque enregistrement de pièce par la DAJ, l'application génère une notification informant par messagerie électronique les agents désignés et/ou les boîtes fonctionnelles dédiées des directions destinataires de la réception d'une nouvelle pièce.

La DAJ contribue à l'appropriation des applications Télérecours et Contixplus par les agents des directions par des séquences de formation individuelle ou collective.

• Suivi et surveillance

La DAJ renseigne le conseiller juridique de la directrice de la sécurité sociale sur l'état des procédures en cours. Elle diffuse sans délai les pièces fixant des délais et, notamment, les mises en demeure de produire et les dates de clôture d'instruction.

La DAJ peut procéder à des signalements sur les instances sensibles d'un point de vue juridique, financier ou politique. Les procédures de référé font l'objet d'une transmission signalée avec mise en exergue des brefs délais pour produire.

• Appui

La DAJ apporte en tant que de besoin son aide et son conseil en matière de procédure contentieuse et de rédaction des mémoires de l'administration devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel (cf. « traitement », infra, pour les contentieux devant le Conseil d'Etat).

Elle peut assurer la relecture des projets de mémoire élaborés par les directions dans les instances posant une question juridique nouvelle, complexe ou signalée.

En présence d'une question juridique nouvelle, complexe ou signalée, la DAJ peut être sollicitée par les directions sur les instances de référé et devant les juges du fond, afin de finaliser les projets de mémoires élaborés selon le déroulement précisé à l'alinéa précédent, de préparer les interventions orales de l'administration et, éventuellement, d'apporter un appui lors de l'audience aux côtés de la direction.

• Traitement

La DAJ représente les ministres chargés des affaires sociales devant la section du contentieux du Conseil d'Etat. Il en résulte que les mémoires et les pourvois en cassation sont signés par l'échelon direction de la DAJ.

S'agissant des pourvois en cassation, la DAJ est saisie par la direction concernée de l'examen de l'opportunité juridique d'introduire un pourvoi, avant rédaction par la direction du projet de pourvoi.

Il appartient à la DSS de rédiger un projet de mémoire en défense ou de pourvoi validé en interne par les chefs de services ou le conseiller juridique de la directrice de la sécurité sociale et de le transmettre à la DAJ par messagerie, en fichier word pour validation, signature et envoi au Conseil d'Etat. La version du projet de mémoire revue et validée par la direction de la DAJ est envoyée par courriel à la DSS pour observation éventuelle. Après échanges, la version validée par la DAJ est signée et envoyée par elle au Conseil d'Etat. Le mémoire est présenté sous le double timbre de la DSS et de la DAJ. Une copie du mémoire signé est adressée à la direction.

Le cas échéant, l'élaboration des notes en délibéré et des observations devant la section du rapport et des études est soumise à la même procédure de validation et signature.

La DAJ assure l'interface avec les secrétariats des sous-sections de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

Dans les procédures de référé devant le Conseil d'Etat, la défense de l'administration fait l'objet d'une attention particulière. En sus de la préparation des écritures en défense qui suit le déroulement rappelé aux alinéas précédents, une réunion préparatoire entre la DSS et la DAJ permet de préparer les observations orales qui seront présentées à l'audience à laquelle la DAJ est présente aux côtés de la DSS.

La DAJ assure l'interface avec le bureau des référés et des compétences du Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

En outre, pour tous les contentieux dirigés contre les décrets et les ordonnances, la DAJ assure l'interface avec le secrétariat général du Gouvernement, chargé de coordonner la défense de l'Etat dans ces contentieux et de valider les écritures des ministères.

La DAJ instruit les affaires portées devant le tribunal des conflits. Elle reçoit les requêtes et retire le fond de dossier au secrétariat du TC. Elle informe la DSS avec transmission par voie électronique de la requête, communication du délai de réponse et fixation d'un calendrier pour les échanges. La DSS est sollicitée pour rédiger les observations.

Les mémoires sont validés et signés suivant la même procédure que pour les productions devant le Conseil d'Etat.

• Questions prioritaires de constitutionnalité

En raison de la spécificité du droit et de la jurisprudence constitutionnels, la DAJ assure la fonction de référent ministériel en matière de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). A ce titre, elle est chargée de la validation de toutes les productions des administrations centrales chargées des affaires sociales relatives aux questions prioritaires de constitutionnalité. Au même titre, l'échelon direction de la DAJ signe toutes les observations produites en réponse aux questions prioritaires de constitutionnalité soulevées à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction administrative. La DAJ apporte un appui aux directions en matière de rédaction de mémoires QPC, tant sur la forme que sur le fond.

Dès réception des pièces du dossier la DAJ les transmet au conseiller juridique de la directrice de la sécurité sociale chargé de rédiger ou d'obtenir les observations en réponse. Si la DSS est informée, au préalable, de l'existence d'une QPC, elle en informe sans délai la DAJ.

Pour les QPC pendantes devant le CE ou devant le CC, la DAJ propose à la DSS un délai de réponse tenant compte des échéances imposées par la juridiction et le SGG. En effet, pour les QPC soulevées devant le Conseil d'Etat, les projets d'observations sont validés par le SGG avant envoi à la juridiction. En cas de difficulté, la DAJ et la DSS se rapprochent. Par ailleurs, le SGG, qui représente l'Etat devant le Conseil constitutionnel, rédige les observations finales envoyées au Conseil à partir des éléments transmis par la DSS.

Le respect du calendrier fixé par la DAJ est primordial, car les délais sont extrêmement contraints en matière de QPC.

La DSS rédige un projet de mémoire QPC, validé par les chefs de service ou le conseiller juridique de la directrice de la sécurité sociale, et le transmet à la DAJ par messagerie, en fichier word. La DAJ produit à partir de ces éléments les observations du ministère.

Ces observations validées par l'échelon direction de la DAJ sont envoyées par courriel à la DSS pour observation éventuelle. Après échanges, la version validée par la DAJ est signée et envoyée par elle au SGG et/ou à la juridiction, selon le cas. Les mémoires présentés au nom des ministres chargés des affaires sociales le sont sous le double timbre de la DSS et de la DAJ. Une copie du mémoire signé est adressée à la direction.

Pôle concerné : Pôle droit public et droit constitutionnel

- **Contentieux devant la CEDH**

La DAJ est le correspondant ministériel en matière de recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme. Elle produit des observations dans toutes les affaires concernant les ministères chargés des affaires sociales portées auprès de la Cour au titre de la violation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le ministère des affaires étrangères transmet à la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI) toutes les requêtes envoyées par la Cour concernant les ministères des affaires sociales. La DAEI les transmet à la DAJ, qui en informe les directions compétentes si elles n'en ont pas également été destinataires. La DSS produit des éléments de réponse, dans un délai fixé par la DAJ, afin de permettre à la DAJ de rédiger les observations des ministères des affaires sociales.

La DAJ échange avec la DSS afin de produire des observations qui seront transmises par la DAEI au ministère des affaires étrangères qui représente la France devant la Cour et qui rédigera, à l'aide de ces éléments et des observations éventuellement transmises par d'autres ministères, les observations de l'Etat français.

Pôle concerné : Pôle droit privé, droit pénal et droit de la CEDH

- **Agent judiciaire de l'Etat**

La DAJ est le correspondant entre les services du ministère et ceux de l'agent judiciaire de l'Etat (AJE).

L'AJE dispose d'un monopole légal de représentation de l'État devant les tribunaux de l'ordre judiciaire pour toute créance ou dette de l'État, sauf dans les matières domaniales, fiscales, de l'enseignement, ainsi qu'en matière d'expropriation et de réquisition. En effet, toute action portée devant les tribunaux de l'ordre judiciaire et tendant à faire déclarer l'Etat créancier ou débiteur pour des causes étrangères à l'impôt et au domaine doit, sauf exception prévue par la loi, être intentée à peine de nullité par ou contre l'agent judiciaire de l'Etat.

L'AJE est un service rattaché au ministère de l'économie.

Il est seul compétent, lorsqu'une procédure est en cours devant le juge judiciaire, pour transiger au nom de l'État. L'AJE peut venir en aide à toute administration publique souhaitant avoir recours à la transaction.

Pôle concerné : Pôle droit privé, droit pénal et droit de la CEDH

- **Contentieux communautaires**

Le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) transmet aux directions concernées et à la DAJ l'ensemble des contentieux communautaires (questions préjudicielles et recours directs) concernant les ministères chargés des affaires sociales.

La DAJ assure un suivi de l'ensemble de ces contentieux, notamment via l'application « Contixplus » pour les contentieux dans lesquels la France intervient.

Il est d'usage d'intervenir systématiquement dans les questions préjudicielles posées par les juridictions françaises. Concernant les questions préjudicielles posées par les juridictions d'autres Etats membres et les recours directs dans lesquels la France n'est pas partie au principal, la DSS informe la DAJ de son éventuel souhait d'intervention. Le cas échéant, la DAJ peut sensibiliser la DSS à l'intérêt d'intervenir dans telle ou telle affaire. Aussi bien pour les questions préjudicielles que pour les recours directs, la DAJ apporte en tant que de besoin son aide et son conseil en matière de procédure contentieuse et de rédaction des éléments de réponse.

Les éléments sont transmis, via le SGAE, au ministère des affaires étrangères qui représente la France devant la Cour de Justice de l'Union Européenne et qui rédige, à l'aide de ces éléments et éventuellement de ceux d'autres ministères, les observations écrites et/ou orales du Gouvernement français. La DAJ est systématiquement mise en copie des échanges entre la DSS et le SGAE à tous les stades de la procédure du contentieux. Elle peut également assurer cette transmission, si nécessaire, en mettant en copie la DSS.

En cas d'audience, un représentant de la DSS accompagne le représentant du ministère des affaires étrangères. La DAJ peut également être présente à l'audience.

Pôle concerné : Qualité de la réglementation et droit de l'Union européenne

- **Exécution des frais et décisions de justice**

La DAJ assure l'exécution financière de l'ensemble des contentieux intéressant les ministères. Elle est consultée sur le recours éventuel des directions à des prestataires juridiques pour des besoins d'appui ou d'expertise ponctuels. Elle conclut des conventions d'honoraires avec les avocats en vue de leur prise en charge par l'Etat.

La DAJ assure également le règlement des décisions spécifiques d'indemnisation à la charge de l'administration et des transactions. Elle en tient informée la DSS pour les contentieux qui concernent cette dernière/ et en particulier les contentieux à enjeux de droit interne et de droit communautaire dont elle assure le suivi.

La DAJ reçoit des dotations budgétaires de chaque direction responsable de programme sur lesquels sont imputées les dépenses contentieuses (DGCS pour les P 177 et 304 ; DFAS pour les P 124 et 155 ; DGS et DGOS pour le P 204). En lien avec les directions, elle participe aux exercices de prévision et de programmation budgétaire et conduit l'exercice annuel de provisionnement comptable des litiges.

Contrôle

- **Contrôle de la qualité de la réglementation**

En vertu de l'article 7 du décret n°2013-727 du 12 août 2013 portant création, organisation et attributions d'un secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, la DAJ est responsable de la qualité de la réglementation.

Elle assure la coordination de la préparation des textes législatifs et réglementaires intéressant l'ensemble de ces ministères, à l'exception des dispositions statutaires. Elle veille également à la cohérence des codes entrant dans le champ de compétence des mêmes ministères.

A ces différents titres, la DAJ peut être consultée sur les projets de textes législatifs et sur les principaux projets de textes réglementaires (notamment d'organisation et de délégation de signature) préparés par les administrations centrales.

Au sein de la DAJ, le contrôle de la qualité des textes est dévolu au pôle « qualité de la réglementation et droit de l'Union européenne » et, particulièrement, à son chef qui seconde le DAJ dans ses fonctions de Haut fonctionnaire chargé de la qualité de la réglementation (cf. article 4 de l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction des affaires juridiques auprès des ministres chargés des affaires sociales).

La DAJ, sur saisine expresse, expertise les projets de texte normatif qui lui sont soumis au regard des règles de légistique et émet un avis circonstancié sur ces projets dans les délais qui sont ceux des réponses aux consultations juridiques, mais qui peuvent être raccourcis en cas d'urgence ou de nécessité signalée par le service demandeur.

S'agissant de la loi de financement de sécurité sociale et des textes pris pour son application, la qualité et le contrôle de la réglementation sont assurés par la DSS sauf assistance par la DAJ en tant que de besoin.

• Contrôle des marchés publics

En vertu de la note du SGMCAS en date du 10 juillet 2014 relative à la mise en œuvre du contrôle de la régularité juridique des achats au sein des trois ministères sociaux, la DAJ assure un contrôle juridique des marchés publics dans le périmètre des ministères chargés des affaires sociales.

Ce contrôle est alternatif avec celui exercé par le DADD, qui est rattaché à la DFAS, et s'opère à partir de cinq critères :

- les achats ne relevant pas du champ d'application du code des marchés publics en application de l'article 3 dudit code ;
- les achats passés selon une procédure formalisée d'urgence ou sans mise en concurrence ;
- les achats passés en application de l'article 30 du code des marchés publics d'un montant égal ou supérieur à 134 000 euros HT ;
- les achats d'un montant égal ou supérieur à 134 000 euros HT dont les deux précédents marchés ont été attribués au même titulaire ;
- les achats d'un montant égal ou supérieur à 134 000 euros HT dont le marché précédent a été attribué à une personne physique.

Le contrôle assuré par la DAJ est un contrôle *a priori* qui s'exerce avant le lancement de la consultation, c'est-à-dire avant l'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence ou la transmission des lettres de consultation.

Tout projet d'achat qui répond à un ou plusieurs des critères ci-dessus rappelés doit être soumis au contrôle juridique de la DAJ par courriel adressé au DADD (DFAS-DADD-BCJC@sg.social.gouv.fr) par les services gestionnaires des procédures de passation des

marchés au moyen d'une fiche de saisine et accompagné des pièces constitutives du dossier selon les modalités figurant en annexe de la note du SGMCAS susmentionnée.

La DAJ accuse réception de toute saisine et dispose, pour rendre son avis, d'un délai de 15 jours ouvrés qui peut être exceptionnellement ramené à 8 jours ouvrés en cas d'urgence (justifiée par des raisons d'administration ou de procédure). L'avis est communiqué au DADD et au service porteur du projet par courriel.

La DAJ s'attache à respecter les délais afférents à la procédure de contrôle qui doivent donc être intégrés dans les délais d'élaboration des projets de marché afin que les directions et services ne soient pas retardés dans le lancement des procédures de passation.

Il importe que chaque service acheteur suive les recommandations et les observations formulées par la DAJ à l'occasion d'une saisine pour tout autre projet à venir. Un tel esprit de suite est la garantie d'une amélioration de la qualité des marchés et d'une plus grande sécurité juridique.

Pilotage

• Suivi des lois et ordonnances

La DAJ assure la coordination de la préparation des textes législatifs et réglementaires intéressant l'ensemble des ministères sociaux, à l'exception des dispositions statutaires.

A ce titre, elle assure également le suivi de la production normative de ces ministères, ce qui inclut de manière spécifique le suivi de l'application des lois et ordonnances. Cette mission est portée par le pôle QRDUE et son chef qui seconde le directeur des affaires juridiques dans ses fonctions de HFQR.

Pour ce faire, la DAJ administre une application informatique dénommée « Légix » qui permet aux directions productrices de normes de renseigner directement un tableau général de suivi des lois et ordonnances.

Il appartient à la DAJ d'assurer le bon fonctionnement de Légix et les formations éventuellement nécessaires à sa bonne utilisation. Il revient aux directions et services concernés d'actualiser régulièrement les données figurant dans le tableau de suivi pour permettre à la DAJ d'informer à tout moment et, à tout le moins, selon un rythme mensuel les cabinets et le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) de l'état de l'application des lois et ordonnances.

S'agissant de la loi de financement de sécurité sociale et des textes pris pour son application, le chef de cabinet, si besoin les chefs de service ou le conseiller juridique de la directrice de la sécurité sociale sont chargés de la mise en œuvre et du suivi de l'application de cette loi. Ils assurent l'actualisation régulière des données transcrites dans le tableau général de suivi accessible dans LEGIX et veillent aux engagements de publication pris par la DSS.

• Suivi de la transposition des directives

En vertu de l'article 7 du décret du 12 août 2013 susmentionné, la DAJ est informée de la préparation et de l'élaboration des textes de l'Union européenne et des textes internationaux. Elle coordonne les interventions des ministères sociaux en matière de transposition des directives de l'Union européenne et veille au respect des délais de transposition.

La mission de suivi des textes européens et le travail de coordination entre les directions pour la transposition des directives, si l'objet d'une directive le justifie, sont portés par le pôle QRDUE.

La DAJ exerce, en lien avec le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), ses missions de suivi et d'appui auprès des directions afin d'aider celles-ci à mener à bien la transposition des directives dont elles ont la charge.

La représentation des ministères sociaux est assurée par la DAJ au sein des réunions interministérielles du groupe de haut niveau de la transposition des directives qui se tiennent régulièrement à Matignon.

• Suivi des textes « outre-mer »

La DAJ assure le suivi de la production normative en général et celle relative à l'outre-mer en particulier en lien avec le directeur de projet de la DSS dédié sur cette thématique.

Le travail de suivi se fait notamment au moyen de l'application Légix, qui est administrée par la DAJ.

Il revient aux directions et services concernés, comme pour les autres textes, d'actualiser dans Légix les données relatives aux mesures spécifiques à l'outre-mer.

La DAJ participe aux deux comités « outre-mer » qui existent au sein des ministères sociaux, l'un consacré à la santé et l'autre plus transversal, incluant tous les secteurs de ces ministères (Comité de pilotage stratégique sur la législation dans les outre-mer). Elle prépare notamment, sous l'autorité du SGMCAS, les réunions de ce second comité.

De manière spécifique, la DAJ pilote et coordonne le travail des directions pour l'élaboration des mesures législatives et réglementaires applicables à Mayotte. Cette mission de pilotage est assurée, en lien avec le chef des pôles QRDUE/DOMCC ainsi qu'à la DSS, en lien avec le directeur de projet de la DSS dédié sur cette thématique

Protection fonctionnelle

Dans le cadre de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, la DAJ assure la protection juridique des agents publics qui font l'objet de poursuites devant une juridiction civile ou

pénale. Sont ici visés les agents en fonction dans les directions ou ayant exercé leurs fonctions au moment des faits litigieux dans l'un des services de ces directions.

Les demandes de protection fonctionnelle sont adressées à la DAJ qui instruit les dossiers. Elle vérifie que les conditions posées par la loi sont remplies. Les décisions d'octroi ou de refus de la protection fonctionnelle sont signées par l'échelon direction de la DAJ.

La DAJ apporte le soutien et l'éclairage adaptés à la situation, notamment en matière de procédure pénale. Elle peut conseiller l'agent dans le choix d'un avocat. Il appartient à la DAJ, le cas échéant, de signer une convention d'honoraires avec l'avocat que l'agent aura désigné.

La direction des ressources humaines assure la protection des agents sous réserve des compétences de la DAJ. Ainsi, la DRH instruit les demandes de protection des agents victimes d'attaques à l'occasion de leurs fonctions. Toute demande adressée à l'une des deux directions qui relèverait en fait de l'autre est immédiatement transmise à la direction compétente et l'agent qui l'a formée en est averti.

L'instruction des demandes de protection « mixtes », se présentant sous le double aspect de poursuites et d'attaques contre le même agent, fait l'objet d'échanges d'informations entre les directions et donne lieu, le cas échéant, à deux décisions distinctes signées du DAJ et du DRH.

Dans ce cadre, un répertoire informatique partagé - avec droits d'accès restreints - reçoit les demandes de protection instruites par chacune des deux directions pour une optimisation de l'information.

Coordination

• **Correspondant du défenseur des droits**

La direction des affaires juridiques est, selon le décret du 12 août 2013, correspondant du défenseur des droits. Son rôle diffère en fonction du mode de saisine des ministères sociaux par le défenseur des droits :

- La direction des affaires juridiques est parfois le point d'entrée des courriers que le défenseur des droits adresse aux ministères sociaux, qu'il s'agisse de propositions de réformes, de demandes d'observations dans le cadre de la phase préalable à une recommandation, de demandes d'informations ou encore de la simple transmission à titre gracieux d'une saisine irrecevable ou ne relevant pas de sa compétence mais relative à un litige intéressant les ministères sociaux.

Dans cette hypothèse, la direction des affaires juridiques transmet la demande à la DSS, à la cellule Médiateur spécifiquement créée. La direction ainsi saisie transmet à la direction des affaires juridiques copie de sa réponse au défenseur des droits.

Lorsque la demande du défenseur des droits concerne plusieurs directions, la direction des affaires juridiques peut assurer la coordination des réponses.

- Dans tous les autres cas, la direction des affaires juridiques est informée par le défenseur des droits de l'ensemble des demandes adressées au ministère. La direction concernée transmet à la direction des affaires juridiques copie des réponses qu'elle fait au défenseur des droits.

Pôle concerné : réseaux, formation, information

• **Personne responsable de l'accès aux documents administratifs**

Le chef du pôle Réseaux, formation, information de la direction des affaires juridiques tient le rôle de Personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (PRADA) pour les directions centrales des ministères sociaux. Outre sa mission de conseil dans ces deux domaines pour laquelle s'appliquent les règles définies en matière de conseil juridique, la PRADA, en vertu du décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 (art. 44) :

- réceptionne les demandes d'accès aux documents administratifs et de licence de réutilisation des informations publiques qu'elle transmet à la direction intéressée lorsqu'elles relèvent de sa compétence ;
- assure la liaison avec la Commission d'accès aux documents administratifs en transmettant à la direction concernée les demandes d'observations de cette commission, ainsi que les avis rendus et les demandes de suivi.

Dans les deux cas, la transmission se fait par le conseiller juridique de la directrice de la sécurité sociale en mettant le référent juridique en copie. La PRADA est systématiquement informée des réponses qui sont faites à la CADA ou au demandeur de documents.

Pôle concerné : réseaux, formation, information

• **Traitements de données à caractère personnel**

La DAJ exerce la fonction de référent ministériel en matière de traitement des données à caractère personnel et plus particulièrement pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

La DSS peut notamment solliciter l'expertise de la DAJ sur la procédure à effectuer auprès de la CNIL lors de la création d'un traitement de données à caractère personnel ou dans le cadre du fonctionnement du traitement (ex. : droit d'accès, d'opposition ou demande de rectification des personnes concernées) : en pareille hypothèse, les règles définies en matière de conseil juridique s'appliquent.

La DAJ est le correspondant du commissaire du Gouvernement auprès de la CNIL, placé auprès du Premier ministre et chargé de représenter l'Etat lors des séances de la CNIL.

La DSS informe régulièrement la DAJ de ses principales activités en matière de traitements des données à caractère personnel et de ses priorités en termes de constitution de nouveaux traitements ou de modifications des traitements existants.

La DAJ est l'intermédiaire entre la DSS et le commissaire du Gouvernement auprès de la CNIL. Ce dernier transmet notamment à la DAJ les projets de délibération de la CNIL. La DAJ les envoie à la DSS pour recueillir d'éventuelles observations avant de faire un retour au Commissaire qui en informe la CNIL.

La DAJ peut également assurer le rôle d'intermédiaire entre le ministère et les services de la CNIL. La DSS l'informe des contacts existant entre ses services et la CNIL.

Pôle concerné : Pôle droit public et droit constitutionnel

- **Agence du patrimoine immatériel de l'Etat**

La DAJ est le correspondant entre les services du ministère et l'agence du patrimoine immatériel de l'Etat (service à compétence nationale rattaché au ministère de l'économie). Cette agence est notamment chargée de la gestion et de la protection des marques et des noms de domaine de l'Etat.

Si une direction souhaite déposer une marque, faire enregistrer un nom de domaine ou pour toute question en rapport avec cette matière, il convient de prendre contact avec la DAJ qui fera le lien avec l'APIE.

Pôle concerné : Pôle droit privé, droit pénal et droit de la CEDH

Diffusion des connaissances juridiques

La direction des affaires juridiques assure la mise en ligne régulière d'une sélection d'informations juridiques sur le site DAJ de l'intranet des ministères (PACo) et réalise, sous l'égide de son directeur de publication et du comité de rédaction, une lettre d'information sur l'actualité juridique intitulée « ADAJ » sans préjudice de la veille juridique et législative spécifique assurée par le conseiller juridique de la directrice de la sécurité sociale. Lorsque la lettre « ADAJ » est diffusée, un lien figure sur la newsletter mensuelle PACo. Elle est également accessible sur le site DAJ de l'intranet PACo.

La DAJ dispose d'un site collaboratif « share point » auquel il est possible de s'inscrire auprès du pôle réseaux, formation et information.

Enfin, la direction des affaires juridiques construit, en collaboration avec la direction des ressources humaines, l'offre de formation juridique à destination des agents des administrations centrales des ministères sociaux ; ses agents assurent eux-mêmes des formations dans des domaines variés : contentieux, légistique, droits de l'outre-mer, de la fonction publique, droit européen, droit pénal et procédure pénale...

Signatures

Fait à Paris le 28 mai 2018

La directrice de la sécurité sociale



Mathilde LIGNOT-LELOUP

Le directeur des affaires juridiques



Philippe RANQUET

ANNEXES

1 – Organigramme fonctionnel

(1^{er} mars 2018)

2 - Textes constitutifs

- Article 7 du décret n° 2013-727 du 12 août 2013 portant création, organisation et attributions d'un secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales
- Arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction des affaires juridiques auprès des ministres chargés des affaires sociales

13 juillet 2016

Séminaire DAJ

Relevé de conclusions

Evolutions à mettre en œuvre pour donner suite aux propositions émises par les groupes de travail

A l'occasion des 20 ans de la création de la direction des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, tous les personnels de la direction ont été invités à réfléchir ensemble à leurs missions, leurs méthodes de travail, leurs pratiques de collaboration interne et externe, l'usage des outils de travail à leur disposition ou à créer et la satisfaction de leurs besoins spécifiques de formation.

Deux consultants internes placés auprès du secrétaire général ont accompagné la direction dans ses travaux. Ils ont conduit des entretiens avec les interlocuteurs habituels de la DAJ, notamment dans les directions de l'administration centrale et dans quelques rectorats, ainsi qu'avec la présidente de l'association Jurisup. Ils ont également rencontré des responsables au sein d'autres DAJ ministérielles (DAJ des ministères de l'écologie, des affaires sociales et de l'agriculture).

Les consultants ont animé trois réunions de chacun des six ateliers associant tous les personnels de la direction autour des six thèmes de travail suivants : gestion de l'information et des documents ; relations avec les académies et animation du réseau territorial ; traitement des consultations ; gestion du contentieux ; évolution des modes d'intervention ; qualité, hiérarchisation, délégation, échanges internes.

Un séminaire a réuni au Collège de France le 24 juin 2016 l'ensemble des personnels de la DAJ au cours duquel les travaux de chacun des groupes ont fait l'objet d'une restitution.

Plusieurs types d'évolution se dégagent des travaux réalisés par les 6 groupes de travail réunis d'avril à juin 2016 et du séminaire du 24 juin qui peuvent être regroupés dans un portefeuille de 9 projets dont la mise en œuvre peut être engagée dès la rentrée scolaire 2016.

Ont également été identifiées 6 actions qui, ne nécessitant pas de structuration particulière, peuvent être mises en œuvre sans délai.

Enfin, sur 3 sujets qui nécessitent une instruction complémentaire, il a été décidé de poursuivre et d'approfondir la réflexion.

Un portefeuille de 9 projets à mettre en œuvre

1. Meilleure formalisation des relations de la DAJ avec ses partenaires :

1.1 Réalisation d'un guide de saisine de la DAJ

Objectifs : rationaliser les demandes adressées à la DAJ afin qu'elles comportent un certain nombre d'éléments permettant d'y répondre dans les meilleures conditions, clarifier les modes opératoires pour les interlocuteurs souhaitant saisir la DAJ.

1.2 Rencontres avec les directions d'administration centrale

Objectifs : mieux répondre aux attentes des directions et améliorer la visibilité de la DAJ sur son activité prévisionnelle (demande aux directions d'administration centrale d'établir, à

l'aide de tableaux de bord prévisionnels, une programmation des saisines de la DAJ pour l'expertise des textes réglementaires).

2. Actualisation du guide « contentieux »

Objectifs : guider le travail des rédacteurs, uniformiser les techniques de rédaction des mémoires, faciliter l'intégration des nouveaux arrivants, permettre aux réviseurs de concentrer leurs efforts sur les questions de fond et donner plus de temps pour échanger et former les collaborateurs.

3. Rédaction d'un guide des bonnes pratiques « consultations »

Objectifs : mettre à disposition des consultants juridiques un référentiel écrit et complet, récapitulant le résultat attendu et les circuits à suivre, faciliter l'intégration des nouveaux arrivants, en complétant les outils existant déjà.

4. Uniformisation des modalités de classement papier et numérique, dont le nommage des fichiers

Objectifs : faciliter l'accès aux productions sous forme numérique et papier de l'ensemble des bureaux de la DAJ.

5. Développer les parcours d'intégration et de formation

Objectifs : élaborer un parcours d'apprentissage, d'intégration, de formation des nouveaux arrivants, faire le bilan du cycle des formations organisées pendant le premier semestre de l'année 2016 et programmer le prochain cycle.

6. Développer l'animation du réseau des responsables juridiques des académies

Objectifs : Tenir compte de la nouvelle organisation académique pour étudier les possibilités d'un travail collaboratif, voire d'une mutualisation, des services juridiques d'une même région académique et développer le soutien de la DAJ à une spécialisation au sein des services juridiques, par une association aux formations internes, par l'organisation de réunions thématiques, par une mutualisation des sources documentaires.

7. Etudier la pertinence et la faisabilité de poursuivre la déconcentration aux recteurs du traitement du contentieux

Objectifs : poursuivre la déconcentration, en cohérence notamment avec la réorganisation territoriale, renforcer le professionnalisme et l'expertise des services déconcentrés, positionner la DAJ en expert et accompagnement.

8. Repositionnement du CIDJ

Objectif : adapter le positionnement du CIDJ aux évolutions des outils de recherche documentaire et des besoins de la DAJ (et de son réseau).

9. Mise en place d'un bilan d'activité de la DAJ

Objectifs : faire connaître l'activité de la DAJ au-delà du seul bilan contentieux, pour une meilleure lisibilité et visibilité de l'action de la DAJ et de sa charge de travail (avec des données chiffrées et objectives) et une valorisation du travail réalisé.

Des actions à engager

6 actions ont été validées lors du séminaire du 24 juin pour une mise en œuvre immédiate.

1. **Faire des enquêtes auprès des académies sur des thématiques communes et leur diffuser les résultats (exemple de la protection fonctionnelle et des conventions d'honoraires)** : les académies vont être consultées sur la pertinence du dispositif et les éventuelles thématiques lors de la réunion des correspondants académiques le 30 septembre 2016.
2. **Permettre à l'ensemble des agents des services juridiques académiques d'accéder à l'espace collaboratif de la DAJ pour consultation** : la mise en œuvre sera immédiate, avec une information des responsables des services juridiques académiques.
3. **Mettre à disposition des rectorats et des établissements des informations et des données en leur proposant des abonnements** : la mission des achats va être consultée sur la faisabilité. Si elle est confirmée, les académies et le réseau Jurisup seront consultés.
4. **Définir les modalités d'organisation et le mandat des agents lorsque la DAJ répond favorablement à une demande d'appui de la part d'une direction.**
5. **Autoriser l'accès en lecture seule des rédacteurs à tous les dossiers.**
6. Transmettre à la DNE les demandes d'évolution de l'application EFIVOL.

3 actions appelant une réflexion préalable

1. **Clarifier, alléger et formaliser les modes de fonctionnement internes à la DAJ** : la réflexion est à poursuivre dans le cadre des réunions de direction dès septembre 2016.
2. **Renforcer les mobilités entrantes / l'attractivité de la DAJ** : réflexion sur les profils recherchés et les fiches de poste
3. **Envisager une évolution de l'organisation de la DAJ**, notamment sur certaines thématiques aujourd'hui traitées par plusieurs bureaux.



**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.