

AJDA

AJDA 2014 p. 2511

Le juriste d'administration territoriale
Entre logique de prestation et fonction stratégique

Samuel Dyens, Président de l'Association nationale des juristes territoriaux, maître de conférences associé à l'université

L'essentiel

Alors que l'environnement normatif et financier des collectivités territoriales se complexifie toujours davantage, le juriste d'administration territoriale voit son rôle considérablement évoluer. De simple prestataire de services, il est de plus en plus fréquemment associé aux processus décisionnels et au management des risques, afin de ne plus être seulement un censeur, mais aussi un facilitateur de la gestion territoriale. Cette nouvelle fonction pose en retour, avec une acuité renouvelée, la question de l'organisation de la fonction juridique dans la collectivité dans son ensemble.

Moins connue que son homologue du secteur privé, la fonction de juriste d'administration territoriale, ou juriste territorial, apparaît parmi les fonctions supports des administrations publiques comme celle connaissant les mutations les plus fondamentales. Souvent réduit à un rôle secondaire, qui serait justifié par sa rigidité excessive et sa déconnexion avec les - vraies - problématiques des opérationnels et du « terrain », le juriste territorial sort aujourd'hui de l'anonymat dans lequel il a été longtemps confiné. D'autant que son existence en tant que fonction support clairement identifiée est très récente dans le monde territorial, contrairement au juriste d'entreprise, dont l'existence et le rôle sont identifiés depuis de longues années (v. N. David, *Le directeur juridique*, Ed. Le manuscrit, 2006, p. 19). A la vérité, c'est la fonction de juriste en administration publique qui est, elle-même, relativement récente.

Ainsi, l'administration de l'Etat s'est attelée à une réflexion sur l'existence d'une fonction juridique identifiée à compter des années 1990, notamment par la création de la direction des affaires juridiques du ministère des finances, mais également par la création de directions juridiques dans les ministères « verticaux »  (1). Jusqu'alors, la dimension juridique des politiques et décisions publiques était « gérée » au quotidien par l'administrateur lui-même, sans intervention d'une entité extérieure intégrée dans les services de l'administration, hormis pour les dossiers les plus complexes, le Conseil d'Etat !

Contrairement à ce qu'une association d'idées séduisante, mais fautive, pourrait le laisser croire, l'apparition des juristes dans les collectivités territoriales ne coïncide pas avec les transferts de compétences liés aux lois de décentralisation des années 1980. Si les responsables locaux ont compris la nécessité de s'adjoindre des compétences juridiques pour la gestion de leurs nouveaux domaines d'intervention, cela ne s'est pas automatiquement traduit par le recrutement de juristes. Si les transferts de personnels de l'Etat avec leur expertise, mais aussi leur culture spécifique ont beaucoup influé sur la situation, ce besoin a été satisfait par les techniciens gestionnaires des nouvelles compétences qui assuraient l'intégration de la dimension juridique au même titre que les spécifications techniques propres à leur activité.

Ce n'est qu'avec les développements de la responsabilité pénale des décideurs publics, notamment en lien avec la pénalisation du droit de la commande publique, qu'une réponse structurelle et organisée a été apportée. Réponse qui ne fut pas pour autant uniforme dans toutes les collectivités territoriales, aussi bien en raison de la diversité des situations entre petites et grandes structures que pour des différences de moyens financiers et humains disponibles.

C'est de cette évolution que le métier de juriste d'administration territoriale dépend

aujourd'hui. Ainsi, comment l'agent-juriste, appartenant à une entité administrative déterminée, va-t-il contribuer à la bonne gestion de la fonction juridique dans sa collectivité ?

Pour le dire simplement, la fonction juridique décentralisée se caractérise fondamentalement par une recherche d'équilibre. Il s'agit, en effet, d'assurer le plus haut niveau de sécurité juridique, tout en optimisant l'opérationnalité des politiques et projets publics. Alors que cela pourrait apparaître comme un renoncement, voire un reniement de l'impératif de sécurité, il n'en est rien. Au contraire, et l'orgueil du juriste dût-il en souffrir, cette recherche d'équilibre présente l'immense avantage de rappeler que la sécurité juridique n'est pas *en elle-même* (nous soulignons) une finalité de l'action publique (qu'elle soit nationale ou locale), même si, « dans un Etat de droit, la recherche de la performance ne saurait prétendre échapper à la contrainte juridique » (J. Caillousse, *Le droit administratif contre la performance publique ?*, AJDA 1999. 195 ). Elle n'en est qu'un moyen, afin de la rendre possible, effective et efficace.

Cela d'autant plus désormais que les collectivités territoriales doivent faire face à un environnement juridique toujours instable, un cadre institutionnel en réforme constante depuis une dizaine d'années et une raréfaction des ressources financières conduisant à envisager des solutions de plus en plus innovantes pour assurer leurs missions d'intérêt général avec de moins en moins de moyens. Par voie de conséquence, c'est le périmètre des activités du juriste d'administration territoriale qui se trouve ainsi conditionné, tant par les évolutions propres du métier de juriste que par les mutations du cadre politico-administratif dans lequel il doit l'exercer.

Pour livrer un constat tout autant qu'une conviction, le rôle du juriste d'administration territoriale est celui d'un réducteur des incertitudes qui affectent l'environnement normatif dans lequel sa collectivité évolue. Ainsi, quand bien même ce serait la seule contribution qu'on attende de lui, le juriste territorial ne doit pas être confiné dans une simple activité de production de consommables juridiques, dans laquelle élus et services se contenteraient d'user d'un droit de tirage sur le service juridique. S'il doit assurer cette logique de prestation de services - son cœur de métier - avec expertise, rigueur et déontologie (v., sur cette dernière question, D. Truchet et J. Moret-Bailly, *Déontologie des juristes*, PUF, 2010), il doit aussi faire évoluer la dimension stratégique, et pas seulement productrice, de son activité. Non plus comme le censeur honni de tous, mais comme un *business partner*, un contributeur à la confection des politiques et décisions publiques, en étant associé dès le début au processus décisionnel, en accompagnant le projet dans chacune de ses phases-clés de réalisation et en collaborant activement à la politique de management des risques. Rien qu'à sa place, mais tout à sa place. Un facilitateur.

I - Un prestataire de services interne en profonde mutation

Le juriste d'administration territoriale est avant tout un fournisseur interne de prestations de services. Ainsi, à côté de ses activités classiques, de nouveaux champs d'intervention s'ouvrent au juriste territorial, lui permettant d'élargir sa palette d'action sans trahir les règles de l'art du métier.

A. Un « cœur de métier » clairement établi

A l'évidence, les activités de conseil et de gestion du contentieux constituent les activités types du juriste territorial.

1. Du conseil à l'accompagnement des services et des élus

L'activité de conseil juridique des services, des agents et des élus est l'activité centrale du juriste territorial, aussi bien dans les secteurs spécifiques de compétences liés à sa strate de collectivité que dans les problématiques transversales que toutes les administrations décentralisées rencontrent (fonction publique, risques psychosociaux, commande publique...). C'est ici que le juriste révèle prioritairement sa formation initiale, son expertise et son aptitude à l'innovation juridique.

Il doit ainsi sécuriser les décisions et projets de sa structure, sans pour autant tomber dans un scrupule pathologique qui conduirait inévitablement au blocage de l'institution. On en revient donc à la délicate recherche d'équilibre entre sécurité et opérationnalité. La difficulté de cette quête ne doit pas être sous-estimée. Ainsi, si le conseil juridique est par trop théorique, désincarné et vise une sécurité juridique absolue (parfaitement illusoire au demeurant...), son efficacité s'en trouvera affectée. Cela conduira inexorablement les « clients » à relativiser l'expertise, voire à développer des stratégies d'évitement du juriste, dont le conseil sera jugé inutile et la saisine exagérément chronophage dans une gestion publique qui ne cesse de s'accélérer. A l'inverse, si le conseil juridique se révèle trop permissif et insuffisamment rigoureux, il conduira à fragiliser la décision publique et le projet qu'elle organise, de même qu'à décrédibiliser son auteur dont la fiabilité sera à l'avenir systématiquement questionnée.

Cette recherche d'équilibre peut être plus ou moins facilement trouvée en fonction des conditions de saisine du juriste. Simplement consulté sur un point précis d'un dossier, sans en connaître les tenants et les aboutissants, alors le juriste sera conduit à produire une analyse *a minima*, faiblement utilisable. Au contraire, et la tendance actuelle le confirme, plus le juriste territorial sera associé, en amont, aux projets et actes sur lesquels on lui demande de se prononcer, plus il le fera avec rapidité, expertise et précision. Et deviendra le facilitateur qu'il doit être. C'est le passage d'une logique de conseil ponctuel à une logique d'accompagnement des élus et services dans la réalisation du projet, une véritable assistance à maîtrise d'ouvrage.

2. De la gestion du contentieux à la résolution des différends

La gestion du contentieux affectant la structure administrative renvoie à l'image originelle des services juridiques, perçus comme des services du contentieux (v., not., E. Hervé, Le conseil juridique dans la sphère publique, AJCT 2012. 477 ). A l'heure actuelle, il est évident que cette activité contentieuse reste prégnante dans le volume global d'activité du juriste territorial, selon, toutefois, des proportions variables. A la vérité, on assiste à une mutation du rôle du juriste d'administration territoriale dans la gestion du contentieux de sa collectivité, et ce, à trois niveaux.

En premier lieu, on constate de plus en plus fréquemment une tendance à la gestion directe des contentieux de la collectivité par le juriste interne. Dans une telle occurrence, le choix est souvent de faire traiter le contentieux de masse en interne, en ne recourant à la robe que pour les contentieux très pointus, nouveaux ou jugés politiquement sensibles. Mais il est parfaitement possible de trouver dans certaines collectivités l'organisation inverse, dans laquelle les contentieux « simples » et répétitifs sont confiés aux avocats, à des conditions tarifaires et matérielles qui peuvent être très précisément encadrées dans le marché public liant (S. Dyens, L'externalisation de la prestation juridique. Les figures de l'avocat en collectivité, AJCT 2012. 462 .

En second lieu, le juriste territorial doit assurer la relation avec les prestataires externes de la collectivité, au premier rang desquels figurent les avocats. Relation qui doit être d'abord et avant tout complémentaire. Largement revendiquée par les avocats (V. Mirouse, Avocats et juristes territoriaux : une complémentarité au service des collectivités locales, JCP Adm. 2007, n° 2299) et par les juristes territoriaux, cette complémentarité constitue une condition de l'efficacité de l'externalisation (D. Enjolras, La mise en concurrence des avocats : le mariage de la carpe et du lapin ?, AJCT 2012. 466 ) , en permettant à l'avocat d'échanger avec des interlocuteurs partageant le même langage, fréquemment la même formation, souvent les mêmes points de vue. Ce qui se révèle à l'expérience essentiel pour la bonne gestion des dossiers contentieux (ou des demandes de consultation d'ailleurs). Relation qui doit ensuite passer par la commande publique. Le juriste territorial doit d'abord parfaitement maîtriser son besoin, comme tout acheteur, afin de prévoir un allotissement correctement défini et ainsi disposer d'une prestation adaptée. Pour cela, les tableaux de bord et outils de suivi de l'activité sont des sources d'information précieuses permettant de connaître et d'affiner son besoin. Mais, il doit aussi déterminer le bon outil d'achat, afin que l'exécution du marché de prestations juridiques ne soit pas trop complexe (marché à bons de commande ? Accord cadre ?...).

En troisième lieu, c'est l'activité contentieuse elle-même qui évolue. En effet, il s'agit moins aujourd'hui de gestion du contentieux (ou plutôt des contentieux, compte tenu de l'immixtion de domaines juridiques des plus variés, relevant logiquement du droit public, mais de plus en plus souvent désormais du droit privé) que de résolution des différends aussi bien dans leur forme précontentieuse que proprement contentieuse. Le développement des modes alternatifs de règlement des litiges, même si certains sont fermés aux personnes publiques, ainsi que la recherche d'une résolution amiable et discrète en lieu et place d'un contentieux public ont considérablement impacté le rôle du juriste d'administration territoriale, en le conduisant non pas seulement à présenter les différentes solutions techniquement possibles mais aussi à proposer la « bonne » solution, alliant sécurité optimale, extinction du problème et communication maîtrisée ! Le recours de plus en plus important à la transaction administrative, notamment dans le secteur de la commande publique (circ. 7 sept. 2009 relative au recours à la transaction pour la prévention et le règlement des litiges portant sur l'exécution des contrats de la commande publique, JO 18 sept., n° 0216) en est un révélateur manifeste, même s'il faut parfois s'inquiéter du recours massif, voire incontrôlé, à cette technique.

B. Des activités nouvelles en plein essor

A côté de ces activités classiques, elles-mêmes en mutation, le juriste territorial se voit confier ou développe d'autres activités dont la logique, pour être juridique, n'en reste pas moins innovante.

1. De la documentation à la veille stratégique

L'activité de veille est révélatrice de cette évolution. Dans un environnement normatif toujours instable, et dont la complexification n'est plus à démontrer, les enjeux auxquels sont confrontés les juristes territoriaux les conduisent à développer une activité de veille conséquente. Celle-ci doit aller au-delà de la seule veille documentaire. En effet, le juriste doit être parfaitement à jour des évolutions normatives, internes et européennes. Le transfert de la gestion des fonds structurels ou la réglementation complexe sur les aides d'Etat en sont des exemples manifestes. Mais il doit aussi maîtriser les grandes évolutions en cours (la lancinante question de la « réforme territoriale » est là pour en attester), les tendances sur les nouvelles zones de risques qui peuvent apparaître ici ou là dans la gestion locale (comme la prévention des conflits d'intérêts) ainsi que les nouveaux outils ou réponses imaginées par les praticiens locaux, afin de pleinement accomplir ses missions et être toujours à la pointe de la connaissance juridique. Comprise dans une telle acception, la veille réalisée par les juristes territoriaux doit permettre d'aller plus loin que la seule information des agents et élus de la collectivité sur l'environnement juridique. Elle doit, d'une part, permettre d'adapter les pratiques professionnelles internes impactées par les évolutions constatées, avec une visée clairement prospective. A titre d'illustration, les dispositions de la loi ALUR, en particulier relatives au plan local d'urbanisme intercommunal ou en matière de droit de préemption, sont particulièrement révélatrices de cette finalité (L. n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové). Elle doit contribuer, d'autre part, à la diffusion d'une culture juridique territoriale commune au sein de la structure (v. *infra*).

2. Du visa au contrôle interne préalable

Le contrôle interne préalable des actes - délibérations, arrêtés, contrats... - est l'autre activité qui conduit à faire évoluer les missions, et par là même la « philosophie » de l'intervention du juriste territorial. Autant justifiée par le reflux de certains contrôles de l'Etat que par les nouvelles obligations normatives s'imposant aux administrations publiques, malgré les tentatives récurrentes de simplification. Correctement positionné dans le processus décisionnel, ni trop tôt ni trop tard, exercé avec expertise et mesure par le juriste, ce contrôle préalable présente de nombreux avantages. Tout d'abord, et à l'évidence, il participe de la politique de sécurisation juridique des décisions et des « décideurs », en conduisant le juriste à corriger, reformuler, voire réécrire l'acte contrôlé. De plus, par cette sécurisation renforcée de la production normative interne, le juriste territorial va assurer une plus grande fiabilisation

des politiques et projets de sa structure, notamment en améliorant sa performance contentieuse. S'il ne peut agir sur le nombre de recours introduits, le juriste peut, en revanche, davantage influencer sur leur issue. Enfin, ce contrôle interne préalable contribue, à condition d'être systématique, à développer la culture juridique d'administration, par les échanges nombreux que cette activité conduit à avoir entre service émetteur et service juridique quant aux actes contrôlés, mais aussi à alimenter en continu et au quotidien la connaissance des risques juridiques impactant la structure décentralisée.

II - Un contributeur décisif au management des risques

Sans en avoir une vision monopolistique - les risques à gérer n'étant pas que des risques de nature juridique, appelant ainsi d'autres métiers à intervenir - le juriste territorial endosse aujourd'hui bien volontiers le rôle de contributeur à cette « politique managériale » que constitue la gestion des risques.

La fiabilité des politiques décentralisées peut être, en effet, sérieusement ébranlée par certains facteurs. La complexification de la gestion locale liée à l'extension des domaines de compétences des collectivités, la diversification corrélative des matières juridiques à maîtriser, ainsi que la judiciarisation des rapports sociaux en sont les plus importants. Le juriste d'administration territoriale peut désormais jouer son rôle de réducteur d'incertitudes et de facilitateur à deux niveaux.

A. Une connaissance permanente des risques encourus

Cette connaissance des risques peut tout autant résulter des données remontant des activités classiques du juriste territorial que de la mobilisation d'outils spécialement dédiés au management des risques.

1. La mobilisation des activités du juriste

Considéré comme l'un des « marqueurs » de notre société (U. Beck, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, 2001), le risque constitue définitivement le quotidien des juristes opérationnels, juristes territoriaux comme juristes d'entreprise. Même si les tentatives de définition du risque juridique sont finalement récentes (Ch. Collard, *Le risque juridique existe-t-il ? Contribution à la définition du risque juridique*, Cah. dr. entr. janv.-févr. 2008. 24).

Dans ce cadre, manager les risques juridiques conduit à développer des outils et techniques visant à connaître et traiter les risques juridiques. Sans entrer dans un détail que le cadre de cette analyse n'autorise pas, il faut relever que l'ensemble des activités classiques du juriste territorial le conduit à manager les risques juridiques. Compte tenu de sa mission générale de sécurisation, mais aussi des moments auxquels il doit les accomplir, le juriste territorial permet de connaître les risques impactant sa structure. D'abord, à l'évidence, par son activité de veille qui garantit le maintien d'un haut niveau d'expertise des agents mais aussi, si elle est conçue dans une logique stratégique, offre une capacité d'anticipation des évolutions législatives et techniques non négligeable. Par le choix de la bonne voie de droit possible, dans le cadre de son activité de conseil et d'accompagnement. Par la découverte de nouvelles zones à risques, à l'occasion de son activité de contrôle interne préalable. Par la gestion des contentieux de la collectivité territoriale, en tirant les conséquences qui s'imposent pour l'ensemble des services d'une annulation contentieuse, par exemple fondée sur une mauvaise rédaction d'une délégation de signature, qui conduira le juriste à réinvestir l'ensemble des délégations existant dans sa structure.

2. La cartographie des risques, avenir du juriste territorial ?

Plus encore, le juriste peut contribuer à la confection et à l'animation d'une cartographie des risques, si sa collectivité souhaite s'en doter. Outil global permettant tout à la fois d'identifier, de hiérarchiser et de traiter les risques juridiques dans une structure, la cartographie des risques présente de nombreux avantages, notamment celui d'être modulable dans ses finalités et dans son « ambition », pour s'adapter, en particulier, aux moyens des collectivités

territoriales ainsi qu'à leur taille et à leurs problématiques très diversifiées (S. Dyens, La nécessité de dresser une cartographie des risques juridiques, AJCT 2012. 131 ). Cette technique va inévitablement prospérer dans les prochaines années dans les collectivités territoriales, car elle permet notamment de structurer l'activité et la fonction juridiques elles-mêmes autour des priorités qu'elle fait émerger, permettant une rationalisation des coûts et une optimisation de l'activité. Elle constituera la feuille de route du manager juridique, qui devra concilier rareté des moyens à sa disposition et amélioration de la qualité de ses prestations. Pour illustrer, il suffit de se reporter aux recommandations récentes du Service central de prévention de la corruption (SCPC) qui, dans son rapport 2013 portant sur la prévention de la corruption dans les collectivités territoriales, préconise le recours à un outil de connaissance et de traitement des risques d'atteinte à la probité (v., déjà, *Guide méthodologique de l'audit de corruption dans les marchés publics*, SCPC, rapport 2007, p. 51-94). Le juriste territorial doit se saisir de cette opportunité, afin d'être un interlocuteur pertinent des prestataires externes qui fourniront cette cartographie et un gestionnaire « éclairé » de cet outil.

B. La promotion de la « culture juridique d'administration »

C'est aussi à travers le développement d'une culture juridique d'administration, telle que définie plus avant, que la contribution du juriste au management stratégique des risques peut s'opérer.

1. Une nécessaire définition

A l'instar de la notion de risque juridique, plus souvent caractérisée par ses causes ou ses conséquences que définie en ce qu'elle est essentiellement, la notion de culture juridique est utilisée comme un concept finalement creux que personne ne définit, un standard nécessairement connu de tous. Pourtant, cette définition est indispensable pour déterminer le sens, les finalités et les moyens que l'on peut assigner à cette notion.

Elle peut ainsi être perçue comme la capacité de chacun des acteurs d'une institution administrative à intégrer la contrainte juridique dans sa contribution au bon fonctionnement de la structure, tant dans les processus décisionnels que dans la mise en oeuvre opérationnelle des décisions qui en sont issues (S. Dyens, La culture juridique d'administration. Définition et finalités, RLCT 2014/102, n° 2708). En cela, la culture juridique d'administration constitue le principal vecteur d'une gestion intégrée et globale des risques dans une structure décentralisée, en ce qu'elle conduit tout acteur de la collectivité à être sensibilisé et à prendre en compte dans son activité particulière la dimension et la portée juridiques de ses actes.

2. Un intérêt pratique manifeste

Alors que l'adage « la loi, c'est la loi » ne suffit plus, à lui seul, à s'assurer d'un respect des règles et des procédures, le juriste territorial doit développer d'autres stratégies pour assumer sa mission de management des risques et de sécurisation juridique. En effet, conduire les acteurs internes à respecter la norme ne peut raisonnablement pas reposer sur la seule contrainte imposée par une structure externe, le service juridique. La diffusion d'une telle culture juridique partagée doit permettre d'installer durablement une conscience du risque juridique dans la collectivité, notamment par la mise en place d'un dialogue entre la direction juridique et les directions opérationnelles et par la mobilisation de tous les acteurs autour d'une vision réaliste et partagée des risques encourus. Pour cela, de nombreux outils doivent être mobilisés, allant de la newsletter périodique à l'intranet juridique, en passant par les formations internes. Mais c'est aussi dans cette logique que les directions opérationnelles touchées par un contentieux doivent être associées à son traitement. Outre la plus-value que le technicien pourra apporter à la résolution du litige, par son expertise et sa connaissance du dossier litigieux, cette collaboration est de nature à permettre la diffusion d'impératifs ou de réflexes juridiques que le technicien pourra, à l'avenir, intégrer dans son activité professionnelle.

III - Une logique organisationnelle perfectible

Réfléchir au rôle de juriste territorial conduit à envisager, après ses activités, le cadre organisationnel et managérial dans lequel il évolue. L'expérience montre que ce cadre de travail n'est pas unique et qu'il est notamment fonction de la taille de la collectivité, de la typologie des dossiers à gérer, du niveau d'organisation plus ou moins élaboré de son administration, de l'histoire de la structure et bien entendu, de ses moyens. Ce sont ces paramètres qui influent tout à la fois sur la question de la place dans l'organigramme du service juridique et sur celle de la structuration de la fonction juridique.

A. Un tryptique imparfaitement maîtrisé

Les faiblesses relatives du cadre organisationnel dans lequel le juriste territorial évolue viennent souvent d'une perception erronée des problèmes à résoudre ou de la mise en place de solutions partielles. Pourtant, la différenciation des composantes de la gestion des risques juridiques constitue un préalable indispensable.

1. Une perception souvent erronée

En effet, beaucoup d'élus et de cadres pensent avoir correctement géré les risques juridiques liés à la commande publique en recrutant un juriste, voire mieux, en ayant créé un service chargé de la commande publique. Or, sans une réflexion globale sur le processus décisionnel de la collectivité et sur la contribution des différents acteurs internes à sa conformité réglementaire, la gestion des risques sera lacunaire et, paradoxalement, génératrice de risques supplémentaires, nourris par la croyance en son existence et son effectivité.

D'autant que dans de très nombreuses hypothèses, l'organisation de la collectivité territoriale et, plus spécifiquement, du secteur juridique est le produit d'une construction historique, jamais véritablement réfléchie ni pensée. Il s'agit bien souvent d'une construction empirique dont la rationalité n'apparaît pas immédiatement évidente.

Ce qui conduit à penser, encore aujourd'hui d'ailleurs, que le service juridique se résume à un seul(e) juriste territorial(e) chargé(e) d'assumer la fonction juridique dans la structure. Bien au contraire, alors que les questions organisationnelles et managériales sont peu ou pas traitées dans les formations juridiques fondamentales, il s'avère que ces trois éléments (juriste territorial/service juridique/fonction juridique) doivent être dissociés, afin d'être appréhendés dans la plénitude de leur contribution au bon fonctionnement de la collectivité.

2. Une différenciation impérative

Le juriste territorial, objet de la présente analyse, constitue le niveau élémentaire de la prise en compte du droit dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics. De plus en plus souvent titulaire d'un diplôme de troisième cycle, marqué par un net rajeunissement de la profession et l'arrivée de nouveaux profils  (2), le juriste territorial est celui qui, au quotidien, assure et s'assure du respect des règles dans le fonctionnement de sa collectivité.

Le service juridique (cellule, pôle, ou direction selon les appellations et les degrés de complexité de l'organisation administrative) est l'entité qui apparaît dans l'organigramme, regroupant un nombre déterminé d'agents dont certains (parfois tous) exercent à titre principal ou exclusif des activités de nature juridique. Dédié à l'activité juridique, le service juridique peut se voir affublé de certaines missions dont la dimension juridique peut se révéler évidente (gestion de l'état civil, pré-instruction des demandes de subventions...) ou, au contraire, extrêmement délicate à déceler (gestion des personnels d'accueil, protocole interne...). La présence de telles activités parasites n'est toutefois que la traduction, à côté des organisations administratives idéales (un service gérant des activités homogènes), du fait que les collectivités s'organisent en fonction de contingences matérielles et de nécessités particulières.

Une fonction se définit comme l'ensemble des opérations concourant au même résultat et exécutées par un organe ou un ensemble d'organes. La fonction juridique correspond

pleinement à cette logique, en ce qu'elle peut être définie comme l'ensemble des activités concourant à la détermination, à la prise en compte et au respect des impératifs juridiques globaux dans le fonctionnement institutionnel de la structure décentralisée ainsi que dans les politiques publiques que cette dernière détermine, conduit et gère. Si le service juridique apparaît donc comme le principal vecteur de cette fonction, il ne saurait être le seul. Toutes les composantes de l'organisation doivent contribuer au respect de la norme. D'où l'importance de son rattachement hiérarchique et, plus encore, de l'organisation de la fonction juridique dans son ensemble.

B. Une maîtrise relative des modèles organisationnels

En lien avec la question de la place du service juridique dans l'organigramme, la problématique de l'organisation de la fonction juridique, telle que résultant de la différenciation entre agent/service/fonction, revêt une importance particulière aujourd'hui.

1. Un rattachement hiérarchique aléatoire

Le rattachement hiérarchique et la place du service juridique dans l'organigramme sont souvent révélateurs de la place donnée ou laissée à la fonction juridique dans une collectivité décentralisée, révélateur de ce que l'on peut appeler une « certaine conception du juridique » (J. Lajoux, La fonction juridique - une étude de cas, LPA 1992, n° 107, p. 9).

Classiquement, l'entité juridique (indépendamment de son appellation) dans laquelle exerce le juriste territorial est rattachée à une direction ou à une direction générale adjointe (DGA), chargée des « ressources internes » ou des « fonctions supports ». C'est la logique de l'activité fonctionnelle qui est ici privilégiée, faisant de l'entité juridique une activité support parmi les autres, au détriment de sa spécificité.

Plus rarement, l'entité juridique est une direction, voire une DGA à part entière, dans laquelle vont pouvoir être gérés les affaires juridiques générales, la commande publique, les assurances, le fonctionnement institutionnel de l'assemblée délibérante, éventuellement le contrôle interne... On peut même envisager que cette entité juridique soit directement rattachée au directeur général des services. Dans cette hypothèse, c'est bel et bien la logique « juridique » spécifique qui prime sur la standardisation de la fonction.

Très exceptionnellement, à travers le cumul de fonctions entre directeur et DGA, par exemple, ou par une invitation fréquente, voire permanente du juriste territorial aux réunions et instances de direction générale, on atteint la complétude de l'organisation de la fonction juridique locale. Par cette logique, la fonction juridique est clairement positionnée à un double niveau, lui permettant d'intégrer tout à la fois la logique stratégique (appartenance ou présence au sein de la direction générale) et la logique opérationnelle (en étant l'interlocuteur quotidien des autres directions et services de la structure décentralisée).

La question du rattachement de l'entité juridique dans l'organigramme n'est pas qu'une question d'ego ou de formalisme, avec tout ce que cela peut avoir de péjoratif. Elle conditionne fondamentalement la structuration fonctionnelle de l'activité juridique dans la collectivité.

2. Une structuration impérative de la fonction juridique

Il est aujourd'hui nécessaire de s'interroger sur la « bonne » organisation interne de la fonction juridique. Les mutations à venir du champ territorial renforcent une nécessité objective, liée à l'impérieuse gestion des risques existants à l'heure actuelle. Cette structuration peut s'inspirer de certains modèles types. Mais aucun ne saurait être privilégié ou imposé car il n'y a de bon modèle d'organisation de la fonction juridique qu'adapté à la réalité politico-institutionnelle de la collectivité concernée. En conséquence, les trois catégories d'organisation ici décrites doivent être adaptées pour correspondre pratiquement aux besoins de la collectivité décentralisée.

Le premier modèle est celui de la concentration de la fonction juridique. Il s'agit de la situation dans laquelle il y a cumul entre service juridique et fonction juridique. L'entité juridique concentre alors toutes les activités de sécurisation juridique. Cette organisation permet de réunir en un seul lieu toute la compétence juridique de la collectivité, tout en facilitant son repérage, et donc sa saisine, dans les processus décisionnels. Mais, en retour, une telle structuration peut parfois conduire à une déresponsabilisation des services de la collectivité quant au respect des règles et procédures (puisque le juriste est là pour s'en assurer), et même accentuer les stratégies de contournement du service juridique. Contournement qui, pour être dangereux en général, l'est encore plus dans une organisation concentrée car il n'existe alors aucun autre garde-fou si le service juridique est court-circuité. Ce modèle est souvent adopté dans les petites structures décentralisées, car économe en moyens, ou lorsqu'il s'agit de réorganiser un secteur d'activité juridique précédemment éclaté dans plusieurs services de la collectivité (comme, par exemple, le regroupement en un seul service de tous les agents qui intervenaient dans le domaine des marchés publics dans les différents services de la collectivité). Il ne s'agit, dans cette occurrence, que d'un modèle transitoire.

Le deuxième modèle est celui de l'organisation décentralisée, ou éclatée de la fonction juridique. A l'inverse du précédent, il n'y a pas de service juridique identifié. Ou s'il existe, il est réduit à la portion congrue. L'essentiel de l'activité juridique sera donc disséminé dans chacun des services et/ou directions de la collectivité. Cette organisation permet une véritable responsabilisation de l'ensemble des agents, qui sont ainsi chargés de la sécurisation juridique de leurs actes et pratiques. De plus, l'accélération de l'action publique est évidemment favorisée par l'intégration des contraintes juridiques dans les projets, en s'évitant des procédures parfois complexes et souvent chronophages de consultation du service juridique interne. En revanche, une organisation éclatée de la fonction pose évidemment la question de la cohérence des pratiques juridiques entre les différents services, sur les questions communes (délibérations, rédactions des arrêtés, conventions...). Et rend extrêmement compliquée, pour ne pas dire impossible, la capacité de la structure à avoir une vision globale de sa politique de sécurisation. D'autant que le risque de voir pencher la balance entre sécurité et opérationnalité au détriment de la première est ici majeur. Ce type d'organisation convient dans les collectivités de très petite taille, sans aucuns moyens, ou dans des structures - rarissimes - dans lesquelles l'intégration de la dimension juridique dans l'agir professionnel de chacun des agents de la structure est acquise.

Le troisième modèle est celui de l'organisation déconcentrée de la fonction juridique interne. A partir d'un service juridique central, chargé des questions transversales ou requérant une forte expertise juridique, un *certain* nombre d'activités juridiques (nous soulignons), de premier niveau ou de faible difficulté vont être confiées à des référents juridiques disséminés dans chacun des services de la collectivité. Les avantages sont nombreux. A côté du maintien d'une forte expertise au sein du service juridique, le partage de la fonction avec les autres services contribue à une responsabilisation raisonnable des agents. S'ils sont responsables, ils savent aussi qu'ils peuvent s'adosser à un service dédié, dont la compétence pourra résoudre leurs difficultés. De plus, l'action administrative en est facilitée et accélérée, mais sans que les impératifs de sécurité ne soient galvaudés. Enfin, l'existence d'une entité juridique centrale permet d'assurer une cohérence des pratiques et des interventions, notamment par l'activité de veille active qu'elle doit assurer pour ses référents.

Cette organisation déconcentrée de la fonction juridique doit toutefois répondre à trois enjeux, pour être praticable et opérationnelle. D'abord l'enjeu de l'expertise. Si les référents n'ont pas à détenir une compétence équivalente à celles des juristes de la direction centrale, ils doivent malgré tout maîtriser une certaine pratique du droit. La collectivité souhaitant adopter une telle organisation devra donc investir sur la formation, tout autant que contribuer au développement et à la diffusion d'une culture juridique interne. Ensuite, l'enjeu du pilotage. Il serait illusoire de penser que chaque référent de chaque service détiendra la même compétence juridique pour assurer les mêmes activités. Le partage de la fonction juridique sera donc le plus souvent variable d'un service à un autre, ce qui posera autrement la question de la cohérence, et donc du pilotage. Enjeu de l'animation enfin. Cette organisation est très exigeante pour la direction centrale qui doit animer son réseau de référents sans pouvoir user du principe hiérarchique (puisque les référents sont intégrés dans les services

opérationnels et donc placés sous l'autorité hiérarchique de leur chef de service, pas du chef du service juridique). Pour cela, elle doit donc faire vivre son réseau juridique interne (S. Dyens, La culture juridique d'administration. Développer son réseau juridique interne, RLCT 2014/104, n° 2755), en le réunissant périodiquement, en mettant à sa disposition un certain nombre d'outils standardisés pour faciliter l'exercice des missions déconcentrées (P. Villeneuve, L'élaboration de fiches techniques, RLCT 2014/99, n° 2646). Exigeante au quotidien, mais vecteur d'une prise en compte optimale de la dimension juridique des politiques publiques décentralisées, l'organisation déconcentrée de la fonction juridique est particulièrement adaptée dans les collectivités territoriales d'une taille certaine, ayant un niveau de « maturité organisationnelle » avancé (par ex., circ. SG/SAJ./MPDIJ/C-2009-9101 du 1^{er} sept. 2009 relative à la nouvelle organisation du réseau juridique d'appui aux services déconcentrés, dans les domaines de compétences du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche ; M. Obadia, La stratégie de la direction juridique de l'AP-HP en cas d'événement indésirable grave, AJ pénal 2014. 401 ).

Devant l'évolution annoncée des périmètres des régions dans le cadre de la réforme territoriale (de même que le renforcement de la mutualisation des services juridiques au profit des structures intercommunales), on peut légitimement penser que ce modèle sera au coeur des réflexions des juristes lorsqu'il s'agira de penser la bonne organisation de la fonction juridique dans des régions nouvelles, composites, avec des modes, des cultures et des habitudes de travail différentes, voire opposées (éléments valant tout autant pour la mutualisation intercommunale). Mais que le juriste territorial se rassure. Il ne sera pas le seul à s'interroger sur ces questions organisationnelles et managériales...

Mots clés :

COMMUNE * Organisation de la commune * Personnel * Juriste d'administration territorial

DEPARTEMENT * Organisation * Personnel * Juriste d'administration territoriale

INTERCOMMUNALITE * Organisation * Personnel * Juriste d'administration territoriale

REGION * Organisation * Personnel * Juriste d'administration territoriale

(1) C'est le cas de la direction juridique du ministère de l'éducation nationale créée par François Bayrou en 1995, afin de s'éviter à l'avenir les désagréments - notamment constitutionnels - rencontrés lors du vote de la loi sur l'enseignement privé en 1994.

(2) C'est notamment le cas de jeunes avocats, ayant peu ou pas exercé en statut libéral, ou de collègues privatistes. Ces deux illustrations témoignent de la diversification des domaines juridiques dans lesquels les collectivités territoriales évoluent et de la tendance de plus en plus nette de ces dernières à assurer directement la défense de leurs intérêts.