

**26 Novembre 2015**

**Groupe partenarial  
« Expertise juridique et contrôle de légalité »  
Intervention de M.ANDRIEU,  
Directeur des libertés publiques et des  
affaires juridiques**

# INTRODUCTION

- **Dresser un constat partagé sur les forces et les faiblesses de l'expertise juridique territoriale, établir les besoins des préfetures en la matière et proposer des solutions permettant de renforcer cette expertise à long terme**
- **Rappel de la méthode de travail: enquête envoyée à l'ensemble des préfetures, 3 réunions du groupe partenarial, 3 groupes de travail avec préfetures différentes strates (région/départements, grandes/petites) afin de saisir la diversité des besoins**
- **Constat: diversité des organisations et surtout faiblesses de l'expertise juridique territoriale**
- **Trois hypothèses testées pour répondre dont une a retenu particulièrement l'attention de l'ensemble des acteurs: la mise en place de pôles d'appui juridique spécialisés par matière**
- **Présentation détaillée des pôles d'appui juridique**

## 1. Constat : les faiblesses de l'expertise juridique territoriale

- **Différents types d'organisations avec trois modèles présents le plus souvent** (service métier qui traite son contentieux, service contentieux dédié au niveau départemental, service métier qui traite son contentieux avec l'appui d'un pôle juridique départemental)
- **La fonction juridique reste essentiellement départementale**
- **La spécificité du contentieux des étrangers** (contentieux de masse, spécificité organisationnelle marquée, évolutions importantes qui vont intervenir à la faveur du projet de loi relatif au droit des étrangers en France)
- **Un recours fréquent et coûteux aux avocats** révélateur d'un manque d'expertise juridique et pouvant entraîner dépendance et perte de compétence
- **Des faiblesses importantes identifiées:** taux de réussite au contentieux variés et plutôt à la baisse, défense orale défailante, demande d'assistance croissante à la DLPAJ
- **Des besoins exprimés tout au long de la chaîne juridique et contentieuse** (rédaction et sécurisation des actes et des procédures tant dans les matières technique que dans le cœur de métier des préfetures, aspects juridiques en matière de gestion des crises et des situations d'urgence)

## 2. Trois hypothèses principales d'organisations testées pour répondre aux besoins des préfetures

- **Pôles juridiques départementaux**: organisation uniforme et connue, coïncidant avec l'échelon de représentation contentieuse et pilotage par le préfet. Toutefois, pas de taille critique par matière, pas de vision d'ensemble nationale ou régionale sur un même sujet, pas de mutualisation, petits et moyens départements lésés
- **Pôles juridiques régionaux**: forme de mutualisation des compétences. Toutefois, organisation trop centralisée et uniforme, ne permettant pas vraiment de spécialisation, déresponsabilisant les bureaux métiers et entraînant une perte de compétence juridique dans les préfetures de départements
- **Pôles d'appui juridique spécialisés par matière (type PIACL avec spécialisation et territorialisation)** :
  - organisation à la carte adaptée aux besoins des préfetures, à la main de chaque préfet en fonction de ses besoins (prestations permanentes ou ponctuelles sur une ou plusieurs matières) et du niveau juridique de son équipe
  - maintien de la compétence du préfet de département, pas de déresponsabilisation des services métiers, assistés et informés
  - une équipe spécialisée, pilotée par la DLPAJ
  - possibilité pour ces pôles de jouer la même fonction qu'un avocat : traiter des contentieux mais aussi donner des conseils afin de sécuriser les décisions
  - une hypothèse qui reçoit l'adhésion d'une majorité de préfetures

## 3.1 Les missions des pôles d'appui juridique

### **Des pôles d'appui qui devraient intervenir tout au long de la chaîne juridique et contentieuse afin de répondre aux besoins des préfetures**

- Sécurisation des stratégies et rédactions d'actes, notamment en situation de crise (état d'urgence par ex)
- Sécurisation des procédures de passation des marchés
- Rédaction des mémoires contentieux
- Défense orale pour les référés et certains contentieux complexes
- Définition d'une stratégie d'appel
- Retour d'expérience et formation des services métiers pour améliorer les procédures

## 3.2 Les principes de fonctionnement des pôles d'appui

- **Des pôles d'appui à la main des préfets** qui conservent leur pouvoir d'orientation du traitement des contentieux et demeurent compétents
- **Des pôles d'appui répartis sur le territoire** (avec un maillage plus ou moins fin selon les besoins)
- **Des pôles d'appui prestataires de services**, spécialisés par matières, fonctionnant comme des cabinets d'avocats (équipe légère et réactive)
- **Une offre à la carte** (possibilité de confier la rédaction du contentieux ou la représentation de dossiers sensibles, le conseil, la rédaction d'actes, la négociation de transactions, la passation de marchés... ).
- **Un fonctionnement en réseau** (mutualisation des problématiques rencontrées)
- **Un fonctionnement dématérialisé** couplé avec le logiciel SIAJ et les télé-procédures
- **Des engagements de service forts** (délai/qualité)
- **Un dialogue et un pilotage permanents entre les préfetures, les pôles d'appui juridiques et la DLPAJ** pour garantir une cohésion et qualité des prestations

### 3.3 La composition des pôles et la définition de leur nombre

#### Composition des pôles

- Pôle = unité de 5 agents (4 juristes de catégorie A + 1 catégorie B ou C pour greffe)
- Le nombre des pôles et leur implantation géographique varient selon les besoins
- Equipes spécialisées permettant un fonctionnement souple et réactif
- Nécessaire taille critique pour permettre échange, dialogue, collégialité , continuité respect des délais

#### Définition du nombre de pôles

- Difficulté à calibrer le nombre par matière compte tenu de la modularité souhaitée par les préfets (caractère souple, facultatif et non uniforme) qui impliquera nécessairement une montée en charge progressive, en fonction des résultats observés
- Nécessité de prévoir des pôles en nombre suffisant pour assurer les urgences notamment contentieuses, les déplacements aux référés ou audiences importantes (≠ PIACL qui ne traite pas le contentieux)

### 3.3 Présentation des différents pôles d'appui

#### ▪ Pôles d'appui police administrative et sécurité routière

- conseil, aide à la rédaction d'actes notamment en situation d'urgence ou de crise, contentieux, formation et veille.
- en raison de l'importance et de la sensibilité de ces missions, nécessité d'un déploiement de 4 pôles dès 2016 (extension en fonction de la demande)

#### ▪ Pôles d'appui concours de la force publique et responsabilité de l'Etat

- aide à la négociation de transactions, contentieux refus de concours de la force publique et autres responsabilités notamment les attroupements
- déploiement de deux pôles dès 2016 et extension par la suite en fonction de la demande

#### ▪ Pôles d'appui ressources humaines

- conseil et assistance aux services gestionnaires, contentieux, formation et veille
- déploiement d'un pôle dès 2016, évolution en fonction de la demande et possible extension prestations aux SGAMI

#### ▪ Pôle d'appui contrats

- contrôle des marchés avant passation, contentieux des contrats (marchés, DSP, marchés de partenariat), veille et formation juridique des acheteurs, suivi juridique de l'exécution des contrats
- déploiement d'un pôle dès 2016, évolution en fonction de la demande et possible extension prestations aux SGAMI

## 4. Aspects RH du déploiement des pôles

Nécessité de mettre en place les pôles de manière progressive mais avec une première étape dès 2016 et donc de trouver les ressources humaines nécessaires

- identifier les agents volontaires pour rejoindre les pôles soit dans le cadre d'une mobilité classique soit dans le cadre de la redéfinition des missions des préfectures en cours (autres chantiers PPNG)
- traiter les questions liées à la mobilité géographique des agents (aucune mobilité imposée)
- former le cas échéant des agents volontaires pour rejoindre les pôles afin qu'ils approfondissent leur compétence juridique
- ces pôles vont contribuer à mettre en place une véritable filière juridique unifiée entre administration centrale et territoriale, notamment pour les attachés