

COMITÉ MINISTÉRIEL DE L'ÉVALUATION

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

rapport n° 2005-217-01

avril 2007

RAPPORT SUR L'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ JURIDIQUE DE L'ACTION DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER

Tome II

Annexe 16

SOMMAIRE

Tome II

page

Synthèse du rapport présentant les résultats de l'enquête "analyse de données sur les affaires litigieuses et contentieuses traitées par les services du ministère entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2005"	5
---	----------

Pièces jointes

PJ 1 : Les facteurs de risque révélés par l'analyse des contentieux emblématiques	17
PJ 2 : Monographie de la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques (DAJIL)	19
PJ 3 : Monographie de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)	51
PJ 4 : Monographie de la direction générale des routes (DGR)	73
PJ 5 : Monographie de la direction générale de l'aviation civile (DGAC)	91
PJ 6 : Monographie de la direction des transports ferroviaires et collectifs (DTFC)	101
PJ 7 : Monographie de la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux/sous-direction des ports, des voies navigables et du littoral (DTRMF/PVL)	113
PJ 8 : Monographie de la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux/sous-direction des transports maritimes et fluviaux (DTRMF/TMF)	119
PJ 9 : Monographie de la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux/ sous-direction du travail et des affaires sociales (DTMRF/TS)	123
PJ 10 : Monographie de la direction des affaires maritimes (DAM)	131
PJ 11 : Monographie de la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR)	157
PJ 12 : Monographie de la direction du tourisme	163
PJ 13 : Monographie de la direction de l'établissement national des invalides de la Marine (DENIM)	169
PJ 14 : Contribution de la DDE du Cher	177
PJ 15 : Contribution de la DDE du Morbihan	185
PJ 16 : Contribution de la DDE du Nord	199
PJ 17 : Contribution de la DDE des Vosges	203
PJ 18 : Contribution de la DDE des Hauts-de-Seine	209
PJ 19 : Contribution de la direction régionale des affaires maritimes (DRAM) du Havre	215

Synthèse du rapport présentant les résultats de l'enquête "analyse de données sur les affaires litigieuses et contentieuses traitées par les services du ministère entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2005"

Afin d'identifier les situations et processus d'insécurité juridique dans l'action des services du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTEMT), deux étudiants en troisième cycle de droit public ont été chargés de recenser, pour les années 2003, 2004 et 2005, le nombre de litiges ayant donné lieu à l'établissement d'une convention de transaction et le nombre d'affaires contentieuses enregistrées, en instance et jugées dans cette période, de les répartir par nature juridique de litige et par domaine de compétences des services du ministère, d'identifier, pour les affaires jugées où l'Etat a été condamné, les motifs de condamnation et le montant des condamnations, d'indiquer, pour celles où l'Etat l'a emporté, éventuellement le montant des réparations obtenues et de préciser, pour les deux cas précédents s'il y a eu recours à des conseils extérieurs et à quel coût.

Le rapport de Jean-Xavier Lichtlé qui a travaillé au cours des mois de mai, juin, juillet et septembre 2006 et d'Hugo Dos Santos Jorge, au cours des mois de juin et juillet 2006, concerne uniquement l'administration centrale.

CE RAPPORT FAIT PART TOUT D'ABORD DES

1- Difficultés de la plupart des directions générales et directions d'administration centrale¹ à avoir une connaissance globale des contentieux relevant de leurs secteurs d'activité. Le recensement établi est donc incomplet.

11- Les raisons principales de cette situation évoquées par le rapport sont exposées ci-après.

La répartition des compétences en matière contentieuse

En première instance, les services déconcentrés ont une compétence de principe à l'exception des affaires « rares et de haute technicité », des recours de plein contentieux susceptibles d'engager gravement la responsabilité de l'Etat ainsi notamment que des affaires relatives à l'aviation civile traitées par l'administration centrale.

En appel et en cassation les services centraux sont toujours compétents.

¹ Direction générale du personnel et de l'administration/ Direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques (DGPA/DAJIL)

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC)

Direction générale des routes (DGR)

Direction générale de la mer et des transports (DGMT)

Direction des affaires maritimes (DAM)

Direction des transports ferroviaires et collectifs (DTFC)

Direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF)

Direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR)

Direction du tourisme (DT)

Direction générale de l'aviation civile (DGAC)

Direction de l'établissement national des invalides de la Marine (DENIM)

L'absence de remontées d'informations des services déconcentrés

Les services centraux ont de ce fait une connaissance parcellaire des contentieux qu'ils découvrent bien souvent trop tard.

L'organisation de l'administration centrale en matière contentieuse

La création en 2005 de la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques (DAJIL) n'a pas modifié les compétences contentieuses au sein du ministère dont la répartition reste sectorielle. Les directions techniques sont d'ailleurs attachées à la « pleine maîtrise » des affaires contentieuses qui les concernent en raison notamment de la spécificité et de la technicité de leur domaine juridique.

Au sein des directions sectorielles le rapport constate une tendance générale à regrouper, voire à individualiser, la fonction contentieuse. Seule, la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF) a pris le parti inverse au moment de la réorganisation de l'administration centrale en 2005 arguant de la diversité des domaines traités et de l'idée que l'action juridique est meilleure quand le bureau chargé d'élaborer la réglementation est également chargé de traiter les contentieux. Elle compte ainsi sept bureaux contentieux et n'a pas compensé cette situation par l'institution d'un pôle d'appui juridique.

Les problèmes d'orientation des courriers contentieux

Les greffes des juridictions administratives ont des difficultés à identifier la direction à laquelle transmettre une requête ou notifier un jugement.

Ce constat est également valable entre les directions d'administration centrale qui ne savent pas toujours où adresser les courriers contentieux ou les réorienter quand ils sont mal aiguillés. Le rapport cite le cas d'un dossier contentieux transversal à trois directions que lesdites directions se sont renvoyés pendant trois mois. Il l'est également entre les services déconcentrés et l'administration centrale.

Il l'est enfin pour les contentieux relevant de la compétence de plusieurs ministères.

Le temps passé à faire parvenir au(x) bon(s) destinataire(s) les courriers contentieux, voire à rassembler les pièces manquantes d'un dossier, gêne l'instruction des affaires qui est enserrée dans des délais d'action assez courts notamment en matière d'appel.

A cela s'ajoute un problème à la réception des courriers : la date de renvoi des accusés de réception n'est pas forcément indiquée ce qui est préjudiciable au respect des délais impératifs (mise en demeure, référé ou avis de clôture d'instruction ou d'audience).

Le faible nombre de spécialistes des dossiers contentieux et leur isolement

Si le rapport dénombre 22 bureaux en charge de la gestion d'affaires contentieuses, il dénombre moins d'une cinquantaine de spécialistes du traitement de ces dossiers quasiment tous de formation universitaire en droit et répartis comme indiqué ci-après.

	Chargés de contentieux
Direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques (DAJIL)	13
Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC)	6
Direction générale des routes (DGR)	6
Direction des affaires maritimes (DAM)	6
Direction des transports ferroviaires et collectifs (DTFC)	1
Direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF)	?
Direction générale de l'aviation civile (DGAC)	4
Direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR)	2
Direction du tourisme (DT)	1
Direction de l'établissement national des invalides de la Marine (DENIM)	7
Total	46

La fragilité de cette situation est aggravée par les contraintes de mobilité imposées aux agents sur des postes le plus souvent non juridiques qui entraînent donc « *un gaspillage en matière de compétences et de filière* » et une perte de la mémoire des dossiers.

Le faible nombre de spécialistes du contentieux lié à leur charge de travail, peut nuire par ailleurs à la mise à jour permanente de leurs connaissances par le suivi régulier de l'évolution des règles de droit et de la jurisprudence.

Le suivi des affaires contentieuses

Toutes les directions d'administration centrale ont mis en place des systèmes de suivi qui sont plus ou moins perfectionnés, plus ou moins bien renseignés et plus ou moins partagés, même au sein d'un bureau.

Il s'agit dans la majorité des cas de tableaux de suivi conçus et réalisés sous les logiciels word ou excel, par les chargés de contentieux. Ces suivis sont parfois manuels.

Quatre directions (la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques, la direction générale de l'aviation civile, la direction générale des routes et la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction) disposent de systèmes de suivi informatisés plus sophistiqués et spécialement dédiés à la gestion et/ou au traitement des contentieux, mais leurs capacités ne sont pas exploitées de manière optimale (par exemple les fiches ne sont pas toujours actualisées par le personnel). Ces systèmes, à l'exception peut-être de celui de la direction générale de l'aviation civile, arrivent en outre à obsolescence.

Cela étant, les directions utilisent le logiciel « TRIBUN » qui permet le calcul des indemnités et des frais de justice dans le cadre de l'exécution des décisions de justice.

Afin de remédier à cette situation, la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques a initié une démarche visant à doter le ministère d'un outil de gestion de traitement des contentieux, le

système d'information juridique (SIJ). Ce système commun à toutes les directions générales et directions d'administration centrale est en cours de réalisation. Il permettra de connaître le nombre d'affaires par type de contentieux et leur coût, d'effectuer une analyse thématique de l'ensemble des litiges terminés ou en cours ainsi que des analyses financières ou comptables.

12- Malgré le caractère parcellaire du recensement, les données recueillies sont récapitulées ci-après à titre d'illustration

Les transactions

Leur nombre ne peut être connu avec précision car dans l'ensemble elles n'ont pas vocation à remonter en administration centrale.

La direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques y recourt au cas par cas en fonction des enjeux. Elle l'a fait par exemple pour les recours des personnels de l'urbanisme dits « contentieux DAFU » ce qui explique la forte augmentation de 2004.

La direction générale des routes incite les services à transiger quand un contentieux semble perdu d'avance et qu'il pourrait aggraver la charge pour l'Etat.

La direction générale de l'aviation civile qui traite les opérations de contentieux en première instance a défini une stratégie dans ce domaine.

Transactions

Directions générales et directions d'administration centrale		2003		2004		2005		Total	
		Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
DAJIL		169	2 454 007	325	11 958 455	183	587 038	677	
DGUHC	DU DH	0	-	0	-	25		25	
DGR									
DGMT	DAM	1		0		0		1	
	DTFC	0	-	0	-	0	-	0	-
	DTRM/PPVL								
	DTRM/TMF								
	DTRM/TS	0		0		0		0	
DSCR									
DT									
	DGAC	1		1		10		12	
		171		326		218		715	

Les affaires contentieuses enregistrées

Toutes les directions n'ont pas été en mesure d'en fournir le nombre et certaines n'ont pas répondu.

Affaires contentieuses enregistrées

Directions générales et directions d'administration centrale		2003	2004	2005	Total
DAJIL		477	319	323	1119
DGUIHC	DU	195	222	220	637
	DH	112	82	57	251
	IAT			86	86
DGR					
DGMT	DAM	3	9	9	21
	DTFC	4	27	27	58
	DTRMF/PVL				
	DTRMF/TMF				
	DTRMF/TS	72	110	136	318
DSCR					
DT					
DGAC		131	99	67	297
		994	868	925	2787

DGUIHC/DU: sous-direction du droit de l'urbanisme
 DGUIHC/DH: sous-direction du droit de l'habitat
 DGUIHC/IAT: sous-direction des métiers de l'aménagement/bureau de l'ingénierie d'appui territorial
 DTMRF/PVL: sous-direction des ports, des voies navigables et du littoral
 DTMRF/TMF: sous-direction des transports maritimes et fluviaux
 DTMRF/TS: sous-direction du travail et des affaires sociales.

Les affaires contentieuses en instance

		2003	2004	2005
DAJIL		121	214	216
DGUIHC	DU			605
	DH	84	68	40
	IP			277
DGR		365	417	315
DGMT	DAM	15	18	22
	DTFC	15	18	37
	DTRMF/PVL			
	DTRMF/TMF			
	DTRMF/TS			
DSCR				
DT				
DGAC				336 au 29/06/06

* IP : ingénierie publique

* ASP : sous-direction de l'assistance aux services et du droit public (DAJIL)

Les affaires jugées

		2 003	2 004	2 005	Total
DAJIL sans IP	Sans IP	167	232	393	792
	IP	3	4	46	53
DGUHC	DU	300	358	380	1 038
	DH	84	68	40	192
DGR		17	18	71	106
DGMT	DAM	0	1	3	4
	DTFC	32	9	16	57
	DTRMF/PV/L				
	DTRMF/TMF				
	DTRMF/TS	63	51	55	169
DSCR					
DT					
DGAC		123	144	138	405
		789	885	1 142	2 816

La répartition des contentieux par nature juridique de litige

		REP	RPC	Référés	Contentieux spéciaux	AJT*	REP sur actes des CT dont MTETM a été le conseil
DGUHC/DU	2003	124	39	9			13
	2004	158	46	6			12
	2005	154	154	9			12
DAM	2003	9	9	1			
	2004	16	12	0			
	2005	19	15	1			
DTFC	2003	32	6	0	13 CGV*		
	2004	16	28	29	10 CGV		
	2005	44	29	0	7 CGV		
DTMRF/TS	2003	57	0	6			
	2004	47	0	4			
	2005	45	6	4			
DGAC	2003	107	16	8	22 CMAC*		
	2004	59	27	13	19 CMAC		
	2005	48	15	4	12 CMAC		

- * AJT agence judiciaire du Trésor
- * CGV contravention de grande voirie
- * CMAC conseil médical de l'aéronautique civile

Affaires jugées où l'Etat a été condamné

Le rapport détaille par direction **les motifs de condamnation** et constate qu'ils sont particuliers à chaque direction². Un essai de généralisation le conduit à distinguer « *deux causes principales à l'origine des condamnations de l'Etat: la mauvaise qualité de la rédaction des décisions* »

² Cf. monographies jointes

individuelles et réglementaires et les fautes commise par les agents du ministère ». Sont également cités des illégalités externes dans les actes et décisions, la mauvaise appréciation de faits, l'évocation de moyens nouveaux en cassation, la sortie d'un décret d'application au delà des délais raisonnables (12 ans), des illégalités commises par des agents et des erreurs de droit.

Les montants de condamnations figurant dans le tableau de la page suivante a été fourni par les directions générales et directions d'administration centrale. Ils sont à rapprocher du montant des dépenses constatées par le « contrôle financier » du ministère pour la section budgétaire « services communs », chapitre 3772 « frais judiciaires et réparations civiles » récapitulé ci-après. Il convient d'y ajouter les dépenses concernant les marchés routiers de l'Etat financées sur les crédits des opérations d'investissement et celles relatives aux transports et à la mer.

		2003		2004		2005	
		Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
DAJIL	DAJIL				37 438		331 774
DGUHC	DGUHC	135	635 053	148	812 286	1 351	4 356 787
DGR		13	324 587	10	71 277	43	3 970 166
DGMT	DAM	0	0	1	0	3	14 570
	DTFC	1	0	3	1 000	4	1 600
	DTRMF/PVL						
	DTRMF/TMF						
	DTRMF/TS		3750		6 050		46 024
DSCR							
DT							
DGAC		7	12 200 000	2	310 000	9	4 500 000

<i>Article de prévision</i>	<i>Paragraphe d'exécution</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Article 10	10 honoraires d'avocats	1.583.002	825.131	1.005.427
Mise en jeu de la responsabilité de l'Etat	20 frais de justice	9.773.113	5.607.818	21.381.092
	30 réparations amiables	3.598.445	5.219.569	3.645.360
	total	14.956.563	11.654.522	26.333.883

Affaires jugées où l'Etat l'a emporté

Directions et services		2003		2004		2005	
		Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
DAJIL							
DGUIHC	DU		10121293		167586		56 741
	DH						
	IAT					5	206 589
DGR		4		8		28	3 364 801
DGMT	DAM	0	0	1	1 200	1	1 200
	DTFC	6 (CGV)	0 (SNCF)	2 (CGV)	0 (SNCF)	1 (CGV),	0 (SNCF)
	DTMR/PVL						
	DTRMF/TMF						
	DTMRF/TS	0		0		0	
Total							
DSCR							
DT							
DGAC		0	0	0	0	0	0

Le recours à des conseils extérieurs

Il reste exceptionnel et limité aux affaires sensibles ou à « certains contentieux indemnitaires s'étalant sur une longue période, avec des appréciations de fait complexes et nécessitant des expertises financières ».

Directions et services		2003		2004		2005	
		Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
DAJIL							
DGUIHC	DU		10121293		167586		56 741
	DH						
	IAT					38	217 684
DGR		4		8		28	3 364 801
DGMT	DAM	0	0	1	1 200	1	1 200
	DTFC	6 (CGV)	0 (SNCF)	2 (CGV)	0 (SNCF)	1 (CGV),	0 (SNCF)
	DTMR/PVL						
	DTRMF/TMF						
	DTMRF/TS	0		0		0	
Total							
DSCR							
DT							
DGAC		0	0	0	0	0	0

2- Zones de fragilité et d'insécurité juridique de l'action des services

Celles-ci ont été signalées par les directions et sont développées dans les monographies jointes au rapport.

La faible culture juridique

La dimension juridique n'est pas prise en compte dans les processus de décision. Bien souvent les aspects techniques sont privilégiés.

La nature des risques juridiques encourus est méconnue: « *les agents n'ont pas toujours conscience de mal faire et de la gravité de leurs manquements au niveau du droit. Cela révèle une méconnaissance des concepts juridiques élémentaires. La Cour des Comptes a d'ailleurs révélé certains comportements, comme la passation de marchés d'étude à la place de marchés de maîtrise d'oeuvre : il y a pourtant des régimes spécifiques de passation avec un risque pénal potentiel* ».

La gestion des dossiers contentieux peut elle-même être confrontée à ce problème : certaines des personnes rencontrées par Jean-Xavier Lichtlé et Hugo Dos Santos Jorge ont déclaré que la gestion sur le fond des affaires contentieuses ne leur pose pas de difficultés et que les aspects non maîtrisés de technique contentieuse sont des aspects mineurs. Or l'examen des motifs de condamnations des vingt-huit affaires contentieuses dites « emblématiques »³ qui ont été signalées à ces deux étudiants par les services centraux et celui des dossiers qu'ils ont choisi de façon aléatoire montre que des vices de forme et de procédure (absence de motivation des décisions défavorables, incompétence...) sont souvent à l'origine de condamnations du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

L'exploitation des enseignements des affaires contentieuses les plus importantes, peu pratiquée par les services, serait de nature à pallier cette insuffisante culture juridique encore que, faute de retour leur portée concrète demeure ignorée.

La complexité, la rigidité et l'instabilité de la réglementation

« *La réglementation est souvent mal faite. Quand on construit une route, on ne peut pas toujours préjuger de la pertinence de tous les choix effectués au début de la procédure. Pourtant si ces choix sont inscrits dans le programme, il peut devenir illégal de les faire varier par la suite (sauf à passer un nouveau marché ou refaire une déclaration d'utilité publique)* ».

Par ailleurs, « *la loi définit plutôt des procédures que des objectifs. La tentation est grande de la contourner, mais il faudrait comprendre que la sanction peut être extrêmement grave* ».

De plus la réglementation est « *foisonnante et empile les dispositifs comme en témoigne les*

³**Contentieux emblématique** : contentieux qui se caractérise soit par l'importance de l'enjeu financier en cause, soit par son caractère récurrent.

Contentieux récurrent : contentieux qui fait partie des contentieux emblématiques, se caractérisant par l'importance de son nombre sur un même problème.

Contentieux de série : contentieux récurrent qui se caractérise par une identité de problème de droit et une quasi identité d'espèce. Ce contentieux est généralement perdu pour son ensemble.

versions successives du code des marchés publics en l'espace de cinq ans ».

La transposition des directives communautaires

La transposition est un exercice d'autant plus difficile qu'il dépasse souvent le cadre strictement juridique, toute transposition comportant des aspects techniques et d'opportunité et pouvant concerner plusieurs ministères.

La connaissance du droit européen et du droit communautaire

La connaissance des procédures européennes (délais de recours, aspects contentieux particuliers...) devient nécessaire compte tenu des risques de contentieux.

La non publication de certains textes ou de certaines décisions

Cela les rend inopposables.

Certaines lourdeurs procédurales

Les contraventions de voirie routière relèvent de la compétence du juge judiciaire alors que « *l'intérêt est avant tout la réparation immédiate des préjudices et non l'aspect repressif...* En pratique, la procédure passe systématiquement par l'administration centrale et dans l'urgence, le recours à un avocat coûtant parfois plus cher que la somme obtenue en réparation ».

De la même façon, les « *contraventions de grande voirie (procédure initiée par le préfet au nom de l'Etat, l'appel appartenant au ministre) pose un sérieux problème eu égard au respect du contradictoire... le ministère intervient sur la base des éléments de fait fournis par la SNCF qui envoie parfois des contraventions plusieurs années après... et il arrive deux fois sur trois à l'Etat d'être condamné* ».

Le recours fréquent au référé

Beaucoup utilisé en matière de marchés publics et de grands projets d'infrastructures, il accentue la pratique du dossier traité dans l'urgence.

Le dépassement des délais d'exécution des décisions de justice

Les retards coûtent cher à l'Etat puisque ils emportent le paiement d'intérêts moratoires. Cela étant, les crédits disponibles ne permettent pas toujours aux directions départementales de l'équipement (DDE) de faire diligence, l'exécution des décisions de justice n'étant souvent pas la priorité des chefs de service.

Les frais irrépétibles

De plus en plus « *les tribunaux condamne l'Etat à des frais irrépétibles et les paye mais il n'existe pas de réciprocité ...: les requérants contre l'Etat s'ils perdent n'ont rien à déboursier ...sauf les frais d'avocats* ».

Cela provient vraisemblablement du fait que l'Etat ne les prévoit pas faute de comptabilité analytique permettant d'estimer notamment le temps consacré à l'instruction d'un dossier contentieux et les dépenses annexes.

La prévision du coût des contentieux

« Il est difficile de prévoir le montant des condamnations. Un suivi plus rigoureux permettrait d'anticiper certains contentieux de série ou, au moins, d'en prendre la mesure ».

« Les prévisions budgétaires qui comprennent les litiges dont la direction a prévu l'exécution sur l'exercice suivant sont d'une grande utilité; elles responsabilisent le bureau car elles obligent à recenser, identifier et suivre les dossiers à fort risque indemnitaire ».

La mise en place des programmes de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF)

Elle pose un problème particulier pour les contentieux dits de « l'ingénierie publique » dont la gestion est en totalité assurée par la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques (DAJIL) et l'exécution par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC). Cette dernière considère qu'elle n'a à exécuter que les décisions de justice concernant l'ingénierie d'appui territorial qui relève en totalité d'un de ses programmes, le programme « aménagement, urbanisme, ingénierie publique » (AUIP). La direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques a une acception plus large du concept d'ingénierie publique.

Elle pose un autre problème: celui du « *partage ministériel des responsabilités en raison des compétences croisées entre les ministères de l'intérieur, de la culture, de l'écologie... (contrôle de légalité, déclaration d'utilité publique, avis de l'architecte des bâtiments de France, détermination des risques)*. L'Etat est unique, sans partage de responsabilités possible entre les ministères par le juge administratif. Il n'existe pas actuellement au niveau de l'Etat de procédure formalisée d'arbitrage entre ministères. Or la LOLF oblige à rattacher un contentieux à un programme d'action responsable. Les difficultés de rattachement à un programme lorsque plusieurs ministères ont participé à l'élaboration d'un acte contesté s'en trouvent aggravées. Par ailleurs, les autres ministères en rattachant leur intervention à un acte d'urbanisme lors d'une réforme législative ou réglementaire rendent de ce fait le ministère de l'équipement responsable financièrement en cas d'annulation de cet acte ».

Le très faible nombre de spécialistes d'autres branches du droit que le droit public

PIÈCE JOINTE 1

LES FACTEURS DE RISQUE RÉVÉLÉS PAR L'ANALYSE DES CONTENTIEUX EMBLÉMATIQUES *par Isabelle Vaultont, inspectrice générale de l'équipement,*

Les contentieux emblématiques discernés par l'étude conduite pour l'instance d'évaluation proviennent de tous les domaines d'action du ministère et témoignent de son étendue et de sa diversité. Ils sont en définitive **moins nombreux (28) que ne le prévoyait le comité de pilotage**. On notera également que, dans une proportion non négligeable de ces contentieux, **l'Etat n'a pas été condamné**.

Une lecture rapide de la présentation que les directions ont faite des contentieux emblématiques, éclairée par les commentaires de ces dernières, permet de distinguer en première approche **quelques grandes zones de fragilité** dans l'action du ministère, au regard des exigences de qualité juridique.

Le risque de contentieux sériel dans les litiges opposant l'Etat à ses agents à propos de la situation statutaire de ces derniers

Dans de telles circonstances, une erreur initiale de l'administration, témoignant d'un problème de compétence et/ou de contrôle hiérarchique, voit ses conséquences considérablement aggravées par la lenteur des arbitrages budgétaires permettant un règlement d'ensemble du dossier. L'exemple le plus parlant est celui du contentieux de l'indemnité de résidence des agents du SETRA.

La légalité externe des décisions en matière d'investissement d'utilité publique

On ne développera pas ce point qui est approfondi par le groupe de travail « Risque juridique dans les opérations complexes d'élaboration et de mise en oeuvre des plans, projets et programmes de grande envergure ». On notera simplement que le même risque existe pour des projets de dimension plus traditionnelle et notamment dans l'élaboration des actes conduisant aux décisions d'expropriation. Ce sont la plupart du temps des règles de procédure qui sont méconnues.

La difficulté des services à s'adapter avec rapidité et discernement aux événements imprévus au cours du déroulement des commandes publiques et de missions de maîtrise d'oeuvre

Les contentieux en cause ici - comme au demeurant les contentieux de dommages de travaux publics (essentiellement des accidents mettant en cause l'entretien des infrastructures) - témoignent de quatre types de problèmes :

- une compétence technique trop souvent mise en défaut ;
- un manque d'implication de la hiérarchie et une absence de contrôle qualité (particulièrement dans les fonctions de maîtrise d'oeuvre) ;
- un manque de rigueur dans l'application des règles de la commande publique ;
- une méconnaissance des risques juridiques encourus dans le cadre d'une activité de production et une impréparation aux exigences de l'analyse des situations complexes.

La réticence de l'administration à mener à terme son action récursoire à l'encontre de ses agents

Un référé de la Cour des comptes d'octobre 2004 relève et critique cette réticence de l'Etat lorsque, le plus souvent du fait d'accident de la circulation, la responsabilité de ses agents pour faute individuelle détachable du service est établie.

La définition de la relation de l'administration avec les collaborateurs occasionnels du service public en situation d'accident ou de crise

L'imprécision de la définition de cette relation est un risque réel dans ces situations d'urgence dans lesquelles les collaborateurs occasionnels ont une marge d'autonomie importante. Cf. le décès accidentel d'un pilote d'hélicoptère appartenant à une société privée dans le cadre d'une opération de sauvetage en mer et les demandes d'indemnisation auxquelles il a donné lieu (l'emploi de bénévoles pour le nettoyage des plages polluées, évoqué dans le cadre d'une autre évaluation, n'a suscité jusqu'ici aucun contentieux).

L'instruction des demandes d'autorisation de construire dans les périmètres de droit des sols complexe et protecteur (DDE 56)

La demande de préservation des espaces naturels semble s'exacerber ce dont témoignent les contentieux emblématiques ayant trait aux zones littorales, aux extensions d'urbanisation projetées en zone rurale et aux autorisations d'implantation d'éolienne.

Par opposition aux zones de fragilité très typées qui viennent d'être dégagées, le contentieux emblématique dit du « poisson sous-taille » témoigne de ce que l'administration doit aujourd'hui également mieux **se préparer à appréhender** les situations inédites auxquelles conduiront de plus en plus les interactions croissantes du droit public, du droit privé et du droit communautaire.

On conclura cette première analyse sommaire en soulignant qu'elle témoigne certes, à sa manière, d'une évolution des comportements sociaux largement documentée désormais par la sociologie (judiciarisation, victimisation, contestation des décisions publiques, rôle des associations) mais aussi de la persistance de causes internes de contentieux observées de plus longue date encore : erreurs techniques de l'Etat opérateur ou maître d'oeuvre, déficit de contrôle et mauvaise appréciation du risque juridique lié aux décisions complexes.

Pièce jointe 2

MONOGRAPHIE DE LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES, INFORMATIQUES ET LOGISTIQUES (DAJIL) et ses 2 annexes

Annexe I : Le système d'information juridique (SIJ) -Etat du projet au 21 juillet 2006

Annexe II : Notification des décisions de justice

I – Organisation, moyens et fonctionnement de la fonction juridique et contentieuse

11- Présentation du secteur juridique de la DAJIL

111- Organisation

Remarques générales

La DAJIL a été conçue pour être un partenaire privilégié des directions d'administration centrale techniques, en assurant des missions de coordination et de pilotage.

La DAJIL a un an.

L'apparition de la DAJIL n'a pas modifié la répartition des compétences contentieuses au sein du ministère : la répartition reste sectorielle.

Depuis le 01/01/06, tous les projets de loi et de décrets émanant des directions d'administration centrale sont soumis pour avis à la DAJIL, la directrice étant haut fonctionnaire à la qualité de la réglementation. L'examen des textes porte à la fois sur leur qualité rédactionnelle et sur leur légalité.

Elle comprend 5 sous-directions, dont 2 ont une fonction juridique et ont à traiter des contentieux.

Ces 2 sous-directions sont :

- la sous-direction de l'éthique et du droit privé (ED) ;
- la sous direction de l'assistance au service et du droit public (ASP).

Localisation des services regroupant la fonction juridique et traitant des contentieux

3 bureaux contentieux clairement identifiés :

- le bureau du droit de la commande publique (ASP 2) ;
- le bureau de la qualité réglementaire, du droit public et du contentieux (ASP 3) ;
- le bureau du droit privé et du droit des technologies de l'information (ED 3), chargé notamment de traiter le contentieux correspondant et celui qui relève des juridictions judiciaires, en liaison avec l'agence judiciaire du Trésor (AJT)

Nombre de juristes

15 juristes, répartis comme suit :

- ED 3 = 2 juristes travaillant à temps partiel ;
- ASP 3 = 10 juristes ;
- ASP 2 = 3 juristes.

Niveau de formation juridique des agents

Les juristes sont pour la plupart titulaires au moins d'une maîtrise de droit.

Difficultés rencontrées

En dehors de quelques difficultés portant sur des points précis (notamment le passage à la LOLF), il n'y a pas de difficultés majeures à souligner.

112- Système de suivi des affaires contentieuses

Sous-direction de l'éthique et du droit privé (ED) : utilisation du logiciel « TRIBUN ».

Sous-direction de l'assistance aux services et du droit public (ASP) : utilisation des logiciels « TRIBUN » et « GABC ». Ces logiciels ne permettent pas d'effectuer des statistiques, ni de tracer des tableaux de suivi.

Les systèmes de suivi des bureaux permettent aux agents de connaître l'état des lieux d'un dossier.

En revanche, ils ne permettent pas d'obtenir une vue globale de l'ensemble des contentieux traités par la sous-direction.

113- Recours à des conseils extérieurs (avocats) et coût

Le recours à des conseils extérieurs est très rare dans ces sous-directions, sauf lorsqu'il est obligatoire : c'est le cas du bureau ED3 qui s'occupe des instances pendantes devant l'ordre judiciaire, où le ministère d'avocat est normalement requis ; ce coût est cependant supporté en très large part par l'agence judiciaire du Trésor.

Dans la sous-direction ASP, le recours à des avocats a eu lieu dernièrement dans le cadre du contentieux de l'ENPC (ingénierie publique).

114- Difficultés rencontrées avec les greffes des juridictions administratives

Des difficultés sont constatées au niveau de cette direction, mais elles restent négligeables.

115- Relations avec les services déconcentrés

En exception au principe général de déconcentration des contentieux (compétences de droit commun), l'administration centrale collabore à la défense de l'Etat dès la première instance pour tous les contentieux de la compétence de l'agence judiciaire du Trésor ; le bureau ED 3 est en effet le correspondant de l'AJT.

116- Dossiers contentieux dits « emblématiques »

Types de contentieux emblématiques

Quatre types de contentieux emblématiques ont été relevés (liste non exhaustive) :

- a) Les contentieux de série du bureau ASP 3, qui concernent le contentieux de la fonction publique (décisions procédant de dispositions réglementaires dont l'illégalité peut être invoquée par voie d'exception).
- b) Les dossiers de « travaux », qui se caractérisent parfois par des voies de fait ou des emprises irrégulières.
- c) Les contentieux d'accidents de la circulation relevant de l'AJT.
- d) Les affaires où la responsabilité de l'Etat en tant que maître d'œuvre est recherchée.

Détail des six contentieux choisis

- « Affaire dite "des candélabres du pont de l'île de Ré" » (ingénierie publique) ;
- « Affaire GRINDEFER » (titularisation tardive) ;
- « Affaire SOULIER (SETRA) » ;
- « Affaire DDE de Bastia et SARL Comte et fils c. CNPO SMA BTP » (transaction) ;
- « Affaire LENCLUD et ROUSSEAU » (AJT) ;
- « Affaire dite "Cegelec" » (marché public).

117- Questions diverses

Existence de situations et de processus d'insécurité juridique

- Insuffisance du nombre de juristes spécialisés.
- Faible prise compte par les techniciens de la *dimension juridique* dans le processus décisionnel.
- Obsolescence des logiciels de suivi de contentieux.

Améliorations possibles des prestations juridiques des agents de la DAJIL

- Poursuivre le travail de *prévention*, notamment du contentieux par le développement des formations.
- Améliorer la circulation d'information entre les directions, notamment en ce qui concerne les contentieux transversaux et les contentieux dont il est difficile de déterminer clairement le service compétent.
- Poursuivre le développement de l'information, notamment par le « portail » juridique.
- Remplacer les actuels logiciels de traitements des contentieux par le projet de système d'information juridique « SIJ ».

Autres fragilités

Problèmes rencontrés lors de la mise en place des programmes de la LOLF, tout particulièrement concernant le problème de la définition de l'ingénierie publique.

Amélioration de la maîtrise des dossiers contentieux

La mise en place du « SIJ » améliorerait la maîtrise des dossiers contentieux, en permettant d'avoir une vision globale de l'ensemble des contentieux du ministère.

12- Bilan de l'organisation de la fonction contentieuse

Avez-vous mis en place un système de suivi des contentieux ?

Oui. En ED : « TRIBUN ». En ASP : « TRIBUN » et « GABC ».

Comme il ne s'agit pas à proprement parlé de tableaux de suivi des contentieux, un suivi bureautique a été mis en place.

Plus précisément concernant le respect des délais (délais d'appel + délais d'exécution des décisions de justice)?

Ces délais, souvent impératifs(appel), sont globalement respectés (toutefois problèmes d'exécution de certains contentieux de série).

Comment améliorer la prévisibilité du coût budgétaire global de vos contentieux ?

Par hypothèse, il est difficile de prévoir le montant des condamnations.

Un suivi plus rigoureux (SIJ) permettrait d'anticiper certains contentieux de série ou, au moins, d'en prendre la mesure.

Quels mécanismes d'alerte pourraient être mis en place afin d'empêcher la découverte tardive d'affaires contentieuses importantes ?

Mise en place du SIJ.

Avez-vous défini une stratégie contentieuse (règlement amiable...)?

La transaction est parfois utilisée comme mode de règlement, notamment en ingénierie publique (surtout en services déconcentrés et avec intervention d'ASP en conseil).

Pratiquez-vous une analyse systématique des contentieux dénoués ?

Non

II- Le recensement des affaires

21- Résultat de l'analyse du suivi des contentieux de série

Le contentieux de la fonction publique regroupe le contentieux dits des « dossiers individuels » regroupant ceux de la titularisation, des nominations, des mutations, des affectations, des avancements, des congés, etc... mais aussi des contentieux dits « de séries » tels que la titularisation, les DAFU, les CETE et les SETRA.

La titularisation

Le contentieux de la titularisation est un contentieux classique de responsabilité de la puissance publique. Dans cette affaire, l'Etat a été condamné pour ne pas avoir pris dans un délai raisonnable le décret d'application de la loi du 11 janvier 1984 tendant à la titularisation des agents non titulaires de droit public.

Le Conseil d'Etat a jugé que la responsabilité de l'Etat est engagée (C.E. 24 juin 1992, Hardel) pour n'avoir pas pris ce décret dans un délai de trois ans. Ces agents n'ayant pu être titularisés du fait de l'absence d'édition de ce règlement d'application (jusqu'à l'intervention du décret du 15 février 1999), la juridiction administrative a condamné l'Etat à indemniser le préjudice subi par ces agents.

Le motif de condamnation en l'espèce ne résulte pas d'un défaut d'organisation du service, qui serait intrinsèque au ministère mais de l'absence d'édition par le pouvoir réglementaire des décrets d'application de la loi du 11 janvier 1984.

En juillet 2006, nous pouvons considérer que 16 affaires sont closes sur l'ensemble de ce contentieux (soit 55 contentieux), dont 14 dans lesquelles l'Etat a été condamné pour un montant de 528 940 € (soit 22 % des prétentions des parties ayant gagné de manière définitive leur litige). Cette énorme différence entre les prétentions des parties et les indemnités finalement reçues pourrait expliquer l'absence de toute transaction dans ce contentieux de série.

Cependant, au titre de l'année 2006, le montant du contentieux de titularisation en attente d'exécution est de 408 200 €. Par déduction, cela signifierait que le montant du contentieux exécuté en la matière avant cette date serait de 120 740 €. On peut donc raisonnablement penser, eu égard au montant important de contentieux à exécuter en 2006, que les jugements clos antérieurement l'ont été à une période très proche, que l'on peut identifier à la période d'étude (2003-2005).

Ainsi, de manière hypothétique, on peut admettre qu'au cours de la période 2003-2005, le montant des condamnations a été de 120 740 €.

Les recherches effectuées ne permettent pas de connaître avec certitude le nombre d'affaires en instance ou jugées au cours de la période allant de 2003 à 2005.

Contentieux DAFU (personnel d'études d'urbanisme)

Le contentieux DAFU est complexe, car les problèmes afférents à cette affaire portent aussi bien sur le contentieux en lui-même que sur son exécution.

Cette affaire débute par un arrêt « MOURRAL », rendu par le Conseil d'Etat le 30 mars 1984. Aux termes de cet arrêt, les personnels d'études d'urbanisme (DAFU) ne peuvent pas être considérés comme des personnels rémunérés sur la base des salaires pratiqués dans le commerce et l'industrie (moyen en défense opposé par l'Etat) ; ils ont donc le droit de bénéficier en plus de leur traitement d'une indemnité de résidence, en application du décret du 19 juillet 1974.

Suite à cet arrêt, le gouvernement a fixé les modalités d'exécution de cette décision de justice en faveur de l'ensemble des contractuels d'urbanisme concernés :

- versement de l'indemnité de résidence en tenant compte des décisions d'opposition de la prescription quadriennale à la créance détenue par ces agents;
- modification du décret en cause, afin d'exclure ces agents du bénéfice de l'indemnité de résidence (modification qui sera effectuée par le décret du 30 juillet 1987).

A la fin de l'année 1988, la procédure tendant à rembourser l'ensemble des agents DAFU est une première fois close (6 350 000 F ont été versés, soit 968 051,25 €).

Par la suite, aux termes des arrêts « ROCHETEAU » et « BARTHOUX » du Conseil d'Etat du 19 octobre 1992, l'Etat a dû faire droit aux agents DAFU à la part intégrée de l'indemnité de résidence au sein de leur traitement. Désormais, l'Etat ne peut plus opposer aux demandeurs qu'une partie des augmentations de salaire des DAFU constitue la contrepartie d'une réduction de l'indemnité de résidence.

Ainsi, afin de calculer les indemnités, l'Etat doit procéder à « une reconstitution individualisée et mensuelle des rémunérations principales, qui auraient dû être celles des intéressés s'ils avaient bénéficié de la part des augmentations successives constituant la contrepartie des réductions de l'indemnité de résidence, pour la période non couverte par la prescription quadriennale » (tiré de l'accord du ministre du budget en date du 11 janvier 1993).

En 1996, le ministre de l'équipement saisit le Conseil d'Etat pour avis sur un projet de décret visant à retenir le principe des planchers-plafonds de rémunération fixés annuellement par arrêté du ministre. Les remarques du Conseil d'Etat sur le projet d'un tel texte ont rendu son établissement impossible.

L'union fédérale CFDT Equipement a saisi la section des rapports et des études du Conseil d'Etat pour que soit appliqué l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 mars 1994 reconnaissant aux agents DAFU le bénéfice de l'ensemble des augmentations de traitement des fonctionnaires sans que l'on puisse considérer qu'une partie de ces augmentations constituait la contrepartie d'une réduction des indemnités de résidence. Le 16 juin 1997, la section contentieuse du Conseil d'Etat a condamné l'Etat à payer une astreinte dans le cas où l'ensemble des dossiers DAFU ne serait pas clos dans les six mois. L'exécution des dossiers n'ayant pas été entièrement réalisée (même à l'heure actuelle), le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 30 décembre 1998, a procédé à la liquidation partielle de l'astreinte au profit du syndicat.

Suite à ces décisions, l'Etat a proposé de régler chaque dossier par une transaction. De nouveaux planchers et plafonds ont été calculés, afin de tenir compte de l'indice de la fonction publique depuis 1966. Ces nouveaux planchers-plafonds ont été établis en février 2002, ce qui a permis de commencer le règlement définitif de ce contentieux.

Néanmoins, dans le calcul des sommes dues aux agents, le ministère avait initialement, sur instruction de la DGCP, soumis les intérêts moratoires aux prélèvements sociaux. Ces prélèvements indus ont été contestés par de nombreux agents ainsi que par le syndicat CFDT.

Le 16 septembre 2003, le ministre des finances a informé le ministre de l'équipement que les trésoriers-payeurs généraux seraient destinataires d'une nouvelle instruction, au titre de laquelle ils ne devraient plus assujettir les intérêts de retard aux prélèvements sociaux. Par ailleurs, il faut noter que, pour l'ensemble de ces règlements, l'URSSAF a opposé la prescription biennale prévue à

l'article L 243-6 du code de la sécurité sociale laquelle fait obstacle au remboursement au ministère des sommes indûment versées à cet organisme au titre des intérêts moratoires.

Au début de l'année 2004, la Cour de discipline budgétaire et financière a envisagé d'engager des actions à l'encontre de plusieurs personnes en raison de la carence du ministère dans l'exécution de ce contentieux.

Actuellement, l'exécution des dossiers continue. L'Etat, par un calcul désormais juste, tente de régler l'ensemble de ces contentieux par voie de transaction.

Ainsi, le contentieux de série dit « DAFU » est un contentieux long et complexe, qui peut se décomposer en trois problèmes :

- un problème initial : celui du versement d'une indemnité de résidence pour la période antérieure à 1987 ;
- un problème dans la prise en compte de la part intégrée de l'indemnité de résidence pour la période postérieure ;
- enfin des difficultés dans le versement des intérêts moratoires.

Aujourd'hui, ce contentieux est en phase d'être résolu, bien que le calcul des sommes dues à chaque agent demande du temps.

Le recensement du nombre de transactions peut être établi. Sur 310 litiges au total, 277 transactions ont été signées (dont 246 au cours de la période allant de 2003 à 2005). Au cours de cette période, les affaires ayant donné lieu à un recours contentieux ne peuvent être ni déterminées, ni distinguées de celles ayant fait l'objet d'aucun recours contentieux avant la date de la signature du contrat de transaction. 32 dossiers ne font l'objet d'aucune transaction en ce qui concerne le paiement des intérêts, non parce que les contentieux seraient nécessairement déjà clos, mais parce que les agents qui auraient pu bénéficier de ces transactions n'ont pas donné suite aux propositions de transactions de l'Etat et ne se sont pas manifestés lorsque l'Etat leur a opposé la prescription.

La nature juridique des litiges n'a donc pas à être déterminée : ils font tous l'objet d'une transaction. Pour cette même raison, le montant des contentieux n'a pas pu être pris en compte.

En revanche, le montant de l'ensemble des transactions pour les années 2003 à 2005 est de **18 417 374,09 €** dont :

- pour 2003 : 2 454 006,55 €;
- pour 2004 : 11 958 454,80 €;
- pour 2005 : 587 038,27 €

Le coût global du contentieux DAFU depuis 1984 peut être évalué à **31 146 307,9436 €** 31,6 % de cette somme représente le total des intérêts moratoires déjà réglés par l'Etat, soit **9 870 468,56 €**

Contentieux SETRA (service d'études techniques des routes) :

A l'instar du contentieux de série DAFU, ce contentieux porte sur le problème de l'intégration de l'indemnité de résidence aux traitements des contractuels de droit public dont le mode de rémunération n'est pas basée sur le niveau de rémunération du secteur industriel et commercial. L'affaire SETRA est un contentieux de série important puisqu'il comprend 93 dossiers.

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat (CE, 24 juin 2005, « SOULIER ») a déclaré illégal le règlement intérieur du 30 octobre 1969 relatif aux personnels non-titulaires du SETRA pour incompetence de l'auteur de l'acte et jugé que les agents contractuels « ingénieurs et diplômés de l'enseignement supérieur » du SETRA ont droit à l'intégration de l'indemnité de résidence à leur rémunération. Il a également jugé que ces agents n'avaient pas droit à l'indemnité de résidence depuis l'entrée en vigueur du décret du 30 juillet 1987.

Saisie d'une demande d'aide à l'exécution, la section du rapport et des études du Conseil d'Etat a indiqué que l'administration devait recalculer la rémunération des agents SETRA sur le fondement de différents textes ayant intégré l'indemnité de résidence et notamment de l'arrêté du 10 juillet 1968 relatif aux conditions de recrutement et de rémunération des personnels contractuels chargés d'études de haut niveau.

Par ailleurs, l'article 15 de la loi du 5 janvier 2006 dispose que les agents précités ne bénéficient pas de l'indemnité de résidence.

Contentieux CETE (centres d'études techniques de l'équipement)

Le contentieux CETE porte sur des questions proches de celles relatives aux contentieux DAFU et SETRA, notamment quant au droit à l'indemnité de résidence et à l'intégration de celle-ci à la rémunération des agents.

Par ailleurs, l'état du droit a été modifié. En effet, l'article 127 de la loi du 30 décembre 2005 dispose que sous réserve des décisions passées en force jugées et des instances en cours à la date du 7 décembre 2005, les agents non titulaires relevant du laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC) et des centres d'études techniques de l'équipement (CETE) qui relèvent du règlement du 14 mai 1973, « sont réputés avoir été rétribués depuis leur engagement sur la base des salaires du commerce et de l'industrie pour l'application des dispositions relatives à l'indemnité de résidence et à l'intégration d'une partie de celle-ci dans le traitement».

85 dossiers de ce contentieux de série ont été enregistrés avant le 7 décembre 2005. Plus de 700 requêtes ont été formées postérieurement à la date du 7 décembre 2005. Le bureau ASP3 a adressé des mémoires en défense dans toutes ces affaires.

L'ensemble de ce contentieux a été évalué à hauteur de 2 550 000 € soit 30 000 € pour les 85 requêtes formées au plus tard à la date du 7 décembre 2005.

724 requêtes ont été déposées postérieurement au 7 décembre 2005 et ont été traitées par le bureau ASP3 en **2006**.

22- Résultat des tableaux de suivi des contentieux généraux

221 Contentieux du bureau du droit de la commande publique (ASP2)

		2003	2004	2005	TOTAL
Recensement du nombre des litiges	Transactions		2	2	4
	Affaires contentieuses enregistrées		4	5	9
	Affaires contentieuses en instance		4	8	12
	Affaires contentieuses jugées			1	1
Recensement par nature juridique des litiges	REP				
	RPC				
	R			1	1
	Contentieux spéciaux				
	Contentieux où le ministre chargé des finances [...]				
	Contentieux de l'excès de pouvoir dans lequel la légalité d'actes [...]				
Recensement des affaires jugées où l'Etat a été condamné	Nombre				
	Motifs principaux de condamnation				Non respect des procédures afférentes aux contrats de marchés publics
	Montant des condamnations (en €)				
Recensement des réparations obtenues pour les affaires jugées où l'Etat a gagné	Nombre				
	Montant des réparations (en €)				
Conseils extérieurs	Nombre de dossiers concernés				
	Coût des conseils extérieurs (en €)				

Il y a peu de contentieux, ce qui s'explique par :

- les règles de droit commun de répartition des contentieux (services déconcentrés compétents en première instance) ;
- la compétence de la DGR en matière de traitement des contentieux de marchés routiers.

Concernant les affaires contentieuses en cours, il n'a pas été fait appel à des avocats.

222- Contentieux du bureau du droit privé et des technologies de l'information (ED3)

		2003	2004	2005	TOTAL
Recensement du nombre des litiges (En 2004, un contentieux à la fois enregistré et clôturé qui est noté uniquement dans les affaires jugées)	Transactions				
	Affaires contentieuses enregistrées	15	14	21	50
	Affaires contentieuses en instance	24	37	48	
	Affaires contentieuses jugées		3	3	6
Recensement par nature juridique des litiges	REP				
	RPC				
	R				
	Contentieux spéciaux				
	Contentieux où le ministre chargé des finances défend les intérêts de l'Etat devant les juridictions civiles à raison de l'action des services de l'Equipement	39	54	72	75
	Contentieux de l'excès de pouvoir dans lequel la légalité d'actes [...]				
Recensement des affaires jugées où l'Etat a été condamné (il n'appartient pas à la centrale d'exécuter ces affaires et c'est l'AJT qui dresse les provisions)	Nombre				
	Motifs principaux de condamnation				Voies de fait et accidents de la route
	Montant des condamnations (en €)				
Recensement des réparations obtenues pour les affaires jugées où l'Etat a gagné	Nombre				
	Montant des réparations (en €)				
Conseils extérieurs	Nombre de dossiers concernés	39	54	72	75
	Coût des conseils extérieurs (en €)				C'est l'AJT qui mandate et qui règle les auxiliaires de justice

Ce tableau indique le recensement du nombre de litiges traités par l'ED 3, à l'exception de quatre affaires closes qui n'ont pu être inscrites dans le tableau, faute d'une date précise de clôture.

La nature juridique de ces litiges est uniforme : toutes ces affaires concernent des contentieux de droit privé relevant de la compétence de l'Agent judiciaire du Trésor.

Le montant des condamnations n'a pas été donné (et ne peut pas l'être), puisqu'il n'appartient pas à la centrale de régler l'exécution de ces litiges.

Dans l'ensemble de ces litiges, l'Etat a eu recours à un auxiliaire de justice, puisque, en principe, le ministère d'avocat est obligatoire devant le juge de droit privé. Le montant des honoraires n'a pas été donné (et ne peut pas l'être), puisqu'il appartient à l'Agent judiciaire du Trésor de mandater et de régler les auxiliaires de justice.

Ainsi, nous pouvons constater qu'en la matière, le nombre d'enregistrement de litiges est stable. Le nombre de contentieux en instance est en augmentation, mais ce phénomène ne se traduit pas par un véritable engorgement des litiges.

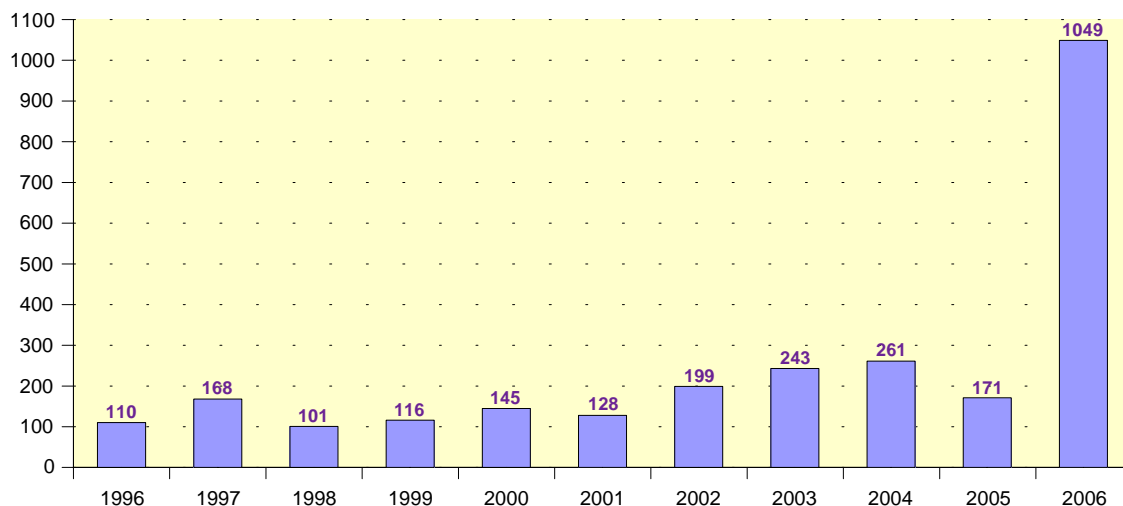
223- Contentieux du bureau de la qualité réglementaire, du droit public et du contentieux (ASP 3) (contentieux général fonction publique)

Le contentieux dit de la fonction publique est croissant depuis les cinq dernière années. Cette augmentation peut notamment s'expliquer par les difficultés d'application des textes en vigueur (règlement intérieur des DAFU, statuts particulier des CETE, ...). Les statistiques ainsi données regroupent tout le contentieux nouveau de la fonction publique incluant les contentieux dit « de série » et ceux dit « individuels ».

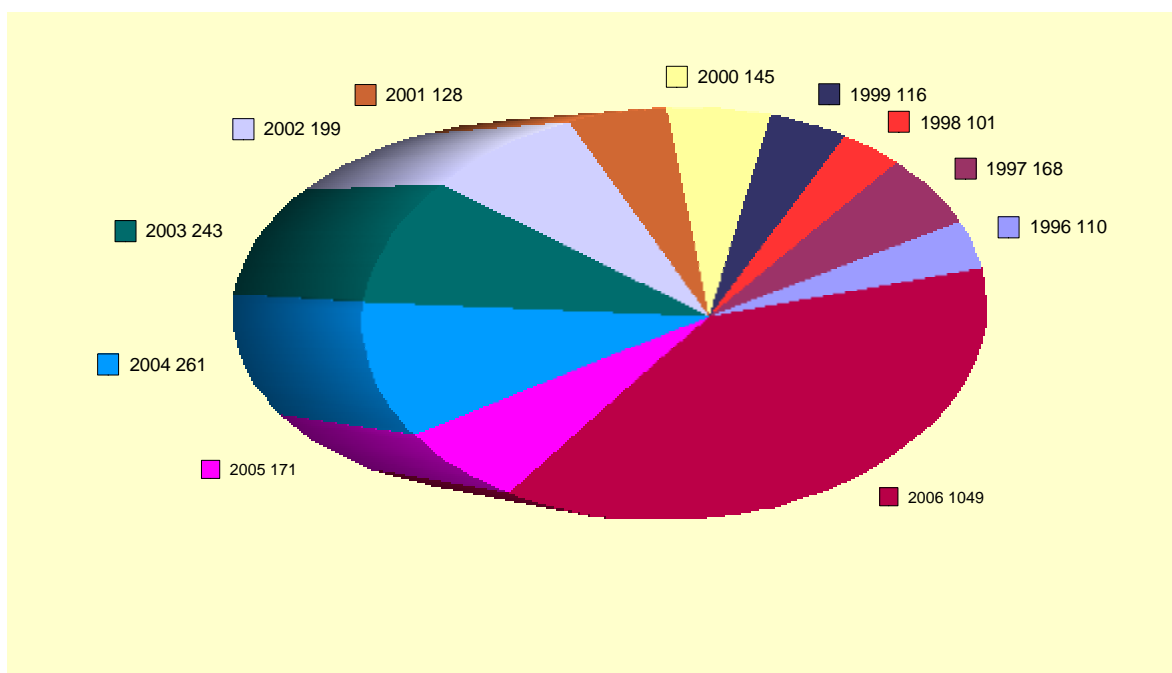
En 2005, sur les 171 dossiers contentieux nouveaux 60 concernent le contentieux de série des CETE.

En 2006, sur les 1049 dossiers contentieux nouveaux, 724 concernent le contentieux de série des

Contentieux " nouveaux" de la fonction publique de 1996 à 2006

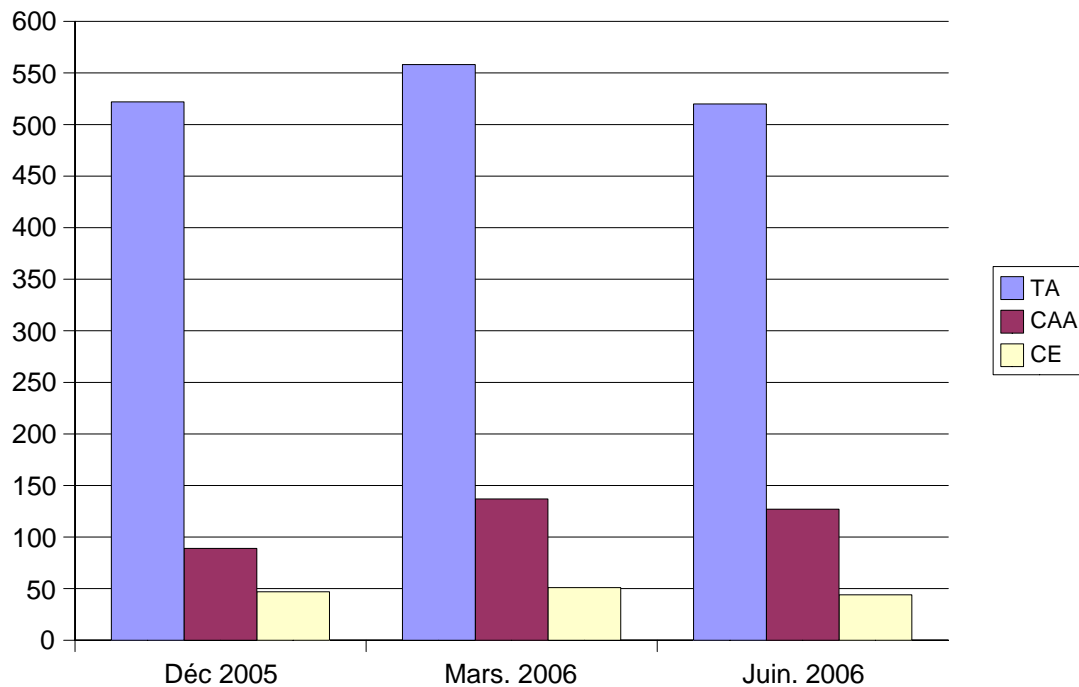


CETE.



Enfin, des tableaux de suivi de **l'engorgement des juridictions** et a fortiori le nombre de dossiers contentieux pendants:

Engorgement des juridictions pour le contentieux de la FP



Engorgement des juridictions

	TA	CAA	CE
Déc 2005	522	89	47
Mars. 2006	558	137	51
Juin. 2006	520	127	44

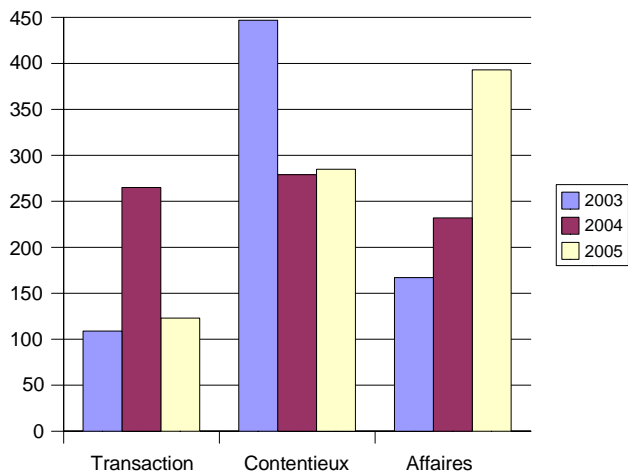
Ces tableaux ont été établis grâce à l'application de suivi GABC qui concerne principalement la fonction publique générale (hors contentieux de série).

Il permet de constater l'augmentation de ce type de contentieux (surtout en ce qui concerne les domaines « carrière » et « rémunérations »).

23- Tableau de synthèse pour la DAJIL

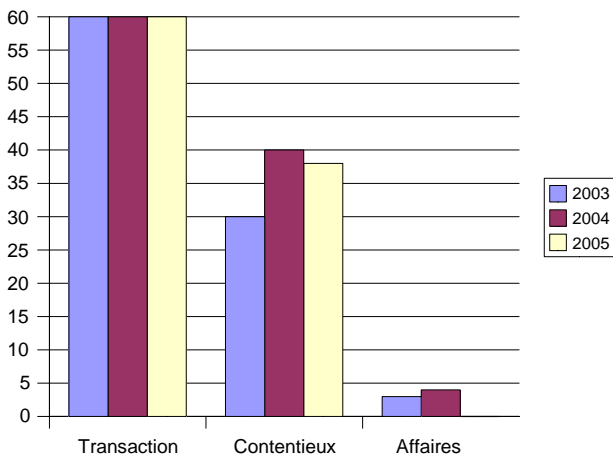
Trois tableaux sont ainsi présentés : le premier reprend les nouvelles affaires contentieuses de la DAJIL en dehors de celles de l'ingénierie publique (IP). Ces nouvelles affaires sont autant celles d'ED que celles d'ASP 3. Le second expose de manière globale les affaires nouvelles en IP. Le dernier est la synthèse de l'ensemble des activités juridiques nouvelles de la DAJIL.

Nouvelles affaires DAJIL (hors IP)



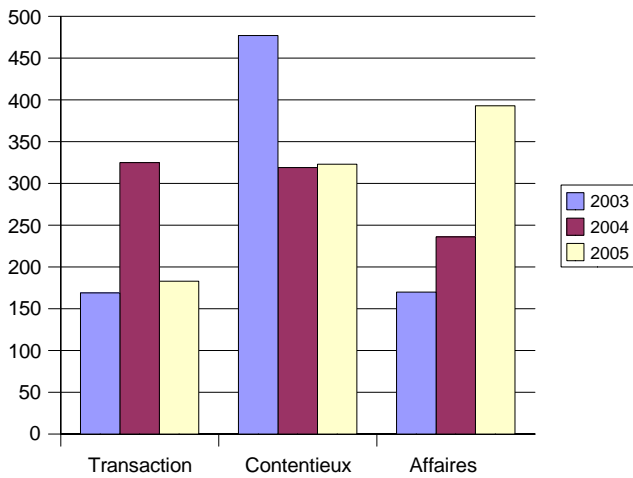
	2003	2004	2005
Transaction	109	265	123
Contentieux	447	279	285
Affaires jugées	167	232	393

Nouvelles affaires en IP



	2003	2004	2005
Transaction	60	60	60
Contentieux	30	40	38
Affaires jugées	3	4	0

Nouvelles affaires DAJIL 2003/2005



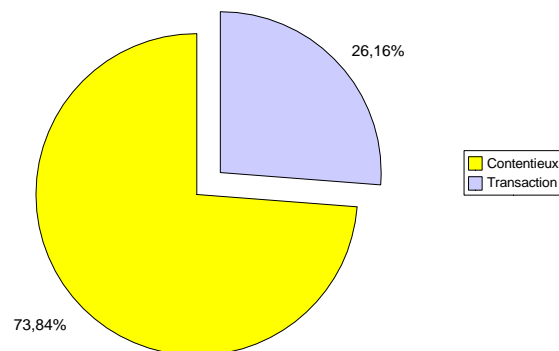
	2003	2004	2005
Transaction	169	325	183
Contentieux	477	319	323
Affaires jugées	170	236	393

Le montant des condamnations n'a pas pu être établi pour l'ensemble des services de la DAJIL.

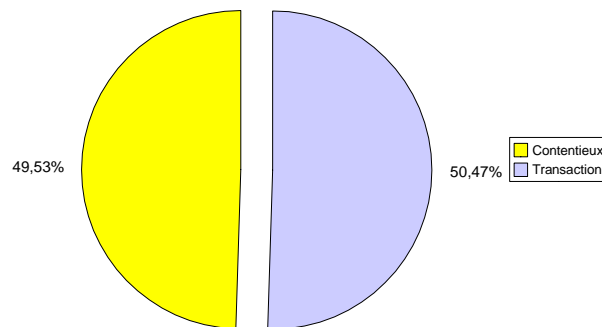
De nombreux contentieux de série sont réglés par voie de transaction.

Les tableaux qui sont ci-dessous indiqués tentent de montrer que le champs transactionnel de l'activité juridique de notre ministère n'est pas effacé et demande de connaître les règles de forme et surtout de fond afin d'assurer une sécurité juridique des actes de l'administration.

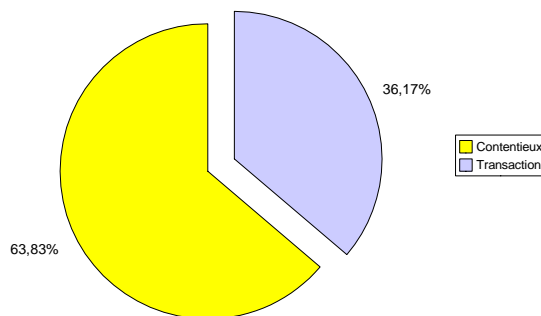
2003: proportion des affaires nouvelles



2004: proportion des affaires nouvelles



2005: proportion des affaires nouvelles



III- Comptes rendus des entretiens effectués

31- Entretien du 16 juin 2006 au bureau du droit de la commande publique (ASP2)

Liste des présents :

- Mlle Isabelle Cestre (chargée d'étude au bureau du droit de la commande publique ASP 2) ;
- M. Hugo Dos Santos-Jorge (vacataire dans le cadre de la mission d'évaluation).

311- Attributions du bureau du droit de la commande publique (ASP2)

Elles sont fixées par l'article 6 de l'arrêté du 17 mai 2005 portant organisation de la direction générale du personnel et de l'administration :

« Il assiste et conseille les services afin de renforcer la qualité, la sécurité et la régularité de la commande publique au sein du ministère.

Il traite des litiges nés de la passation ou de l'exécution des marchés publics d'administration centrale et des services qui y sont rattachés.

Il prête son concours aux services déconcentrés lors du traitement des litiges de même nature.

Il diffuse les connaissances juridiques et contribue au développement des compétences dans ce

domaine ; il assure des actions de formation et de sensibilisation au droit de la commande publique .

Il organise la commission d'appel d'offres du ministère et veille à la capitalisation des expériences dans ce domaine. Il est associé, dans son domaine de compétence, à l'élaboration des textes législatifs ou réglementaires ainsi qu'internationaux ou communautaires. »

Ainsi, dans le domaine contentieux, il ressort des dispositions de l'arrêté que le bureau du droit de la commande publique est compétent pour les litiges nés de la passation ou de l'exécution des marchés publics passés par l'administration centrale et les services qui y sont rattachés.

Il traite donc pour ces marchés :

- des référés pré-contractuels ;
- des recours pour excès de pouvoir ;
- des recours indemnitaires.

En outre, le bureau ASP2 est compétent pour ces mêmes marchés en matière de transaction ; le recours à la transaction est en augmentation, car il permet d'accélérer le règlement des litiges et d'économiser les deniers publics (à titre d'exemple, trois transactions ont été conclues en 2005 concernant des marchés publics passés par des services d'administration centrale, notamment une avec une agence de voyages pour régler le préjudice subi par la société compte-tenu du déficit de son compte d'exploitation) ;

• Pour les litiges nés de la passation et de l'exécution des marchés publics passés par les services déconcentrés, le bureau ASP2 prête seulement son concours quand le litige est en première instance. En revanche, il est compétent en appel et en cassation.

Le bureau ASP2 exerce en outre une activité de conseil, afin d'assurer la sécurité juridique des procédures de passation et ainsi réduire le risque contentieux. Ce rôle de conseil est multiple : lors de l'élaboration des documents de consultation, lors de la procédure de passation et lors de l'exécution du marché (application des pénalités de retard, résiliation, gestion des demandes indemnitaires).

Le rôle de prévention des contentieux est réalisé par :

- le conseil en amont des procédures de passation [validation des dossiers de consultation et des avis d'appel public à la concurrence (par exemple: participation du bureau ASP 2 au comité de pilotage du marché relatif à l'acquisition des radars automatiques par la DSCR)];
- un rôle d'information et de veille juridique :
- - la mise à disposition sur le « portail » de fiches juridiques, afin que l'ensemble des agents du ministère puisse disposer des bases du droit positif en la matière ;
- - la diffusion également par ce biais de fiches de jurisprudence (exemple : mise en ligne de la revue de jurisprudence dans le domaine de la passation des marchés pour l'année 2005) ;
- - la diffusion de notes d'actualités jurisprudentielles relatives à la passation des marchés publics sont adressées à l'ensemble des services (par exemple, note d'octobre 2005 sur la pondération des critères de jugement des offres - renvoi de l'avis d'appel public à la concurrence au règlement de la consultation) ;
- des actions de formations pour les services d'administration centrale et pour les services

déconcentrés (formation des secrétaires généraux, des responsables des affaires juridiques et des responsables des cellules comptabilité-marchés).

312- Personnel du bureau ASP2

Cinq agents :

- un chef de bureau, attaché principal ;
- trois attachés chargés d'études ;
- une secrétaire (catégorie C), chargée notamment d'assurer l'organisation des réunions des commissions d'appel d'offres (gestion des demandes, convocation des CAO).

313- Système de suivi des contentieux

Afin de traiter des affaires contentieuses, le bureau ASP2 utilise le logiciel TRIBUN. Ce logiciel ne permettant pas un suivi minutieux des contentieux, un tableau Excel est élaboré en parallèle par le service, afin de visualiser le stock de dossiers en cours, l'état d'avancement de la procédure et le chargé d'études responsable.

Le tableau du stock des contentieux présente 13 affaires (4 transactions et 9 contentieux).

Le faible nombre de contentieux s'explique par plusieurs raisons :

- a) les services déconcentrés sont compétents pour défendre l'Etat en première instance pour les contentieux relatifs aux marchés passés par leurs services. Le bureau ASP2 prête son concours en cas de besoin. En revanche, il est compétent en appel et en cassation ;
- b) la DGR est compétente concernant le traitement des contentieux de marchés routiers ;
- c) concernant les affaires contentieuses en cours pour le bureau ASP2, il n'est fait appel à aucun avocat.

Un tableau de provision en application de la LOLF a été réalisé. Ainsi, le tableau du stock des contentieux est un outil de travail entre les mains des chargés d'études juridiques, leur permettant de connaître l'état des lieux d'une affaire en cours. En revanche, ce tableau n'a pas vocation à être un outil d'analyses statistiques.

314- Sources essentielles de contentieux au niveau des marchés publics

- a) les manquements à des obligations de publicité et de mise en concurrence découlant d'une mauvaise rédaction des documents de consultation (avis d'appel public à la concurrence et règlement de la consultation notamment) ;
- b) le manque de suivi lors de l'exécution des marchés publics ou la connaissance insuffisante des règles d'exécution applicables.

315- Contentieux « emblématiques »

L'un des contentieux emblématiques de ce bureau est l'affaire dite « Cegelec » (TA de Paris, jugement du 3 mai 2006). Ce litige est relatif aux problèmes de l'exécution contractuelle. En l'espèce, l'application de pénalités de retard a été contestée par la société. En effet, le requérant (la

société Cegelec) demande au juge administratif de retarder la date de réception des travaux et de condamner l'Etat au paiement :

- du solde des travaux à payer (102 509,60 €) ;
- des intérêts moratoires (76 334,69 €) ;
- de la somme de 3 000 € au titre de l'article L761-1 de CJA.

En l'espèce, l'Etat se défend en arguant du bien fondé de la date de réception des travaux déterminée par l'administration, date qui devait entraîner des pénalités de retard, ce qui permettait, par compensation, de les imputer au solde restant à payer.

Un partage de responsabilité a été effectué par le juge administratif et l'Etat a été condamné au paiement d'une part, du solde de 46 103,46 € (au quel il faut ajouter les intérêts moratoires à compter du 3 juin 2000) et d'autre part, au paiement de 2 000 € au titre de frais irrépétibles.

Bien que le nombre de contentieux au niveau central soit assez réduit dans le domaine des marchés publics, les enjeux financiers de certaines affaires peuvent être d'un montant élevé.

Le recours aux avocats n'est pas fréquent dans le cadre du bureau ASP2. Les services d'un auxiliaire de justice peuvent être requis par le ministère dès lors que le marché public faisant l'objet d'un contentieux comporte un enjeu important et/ou mérite une compétence particulière.

32- Entretien du 14 juin 2006 au bureau de la qualité réglementaire, du droit public et du contentieux (ASP3)

Liste des participants

- Mme Marie-Christine Soulié (sous-directrice de l'assistance aux services et du droit public) ;
- M. Pierre Meslay (chef du bureau de la qualité réglementaire, du droit public et du contentieux, ASP3) ;
- M. Laurent Meunier (chargé d'études juridiques au bureau ASP3) ;
- M. Hugo Dos Santos-Jorge (vacataire dans le cadre de la mission d'évaluation).

La direction des affaires juridiques et logistiques (DAJIL) comprend deux sous-directions, au sein desquelles le traitement des affaires contentieuses est effectué :

- ASP (sous-direction de l'assistance aux services et du droit public) ;
- ED (sous-direction de l'éthique et du droit privé).

La première traite du contentieux relatif au droit public, tandis que la seconde traite du contentieux relatif au droit privé.

Spécialisée dans le contentieux, la DAJIL est chargée de conduire l'ensemble de la politique contentieuse du ministère.

321- Personnel de l'ASP

IL est composé dans une très large majorité de juristes (pour le bureau ASP3 : 11 personnes sur 14).

Le degré de compétence de ses membres varie selon la catégorie à laquelle ils appartiennent. Ainsi, les fonctionnaires de catégorie A au sein du service ont logiquement un niveau juridique de licence de droit public ; dans la réalité, ils sont presque tous titulaires d'un master 1, voire d'un master 2.

Ainsi, de par sa composition et sa compétence, l'ensemble du service peut faire face aux difficultés dues à la complexité de la norme ou à son manque de clarté.

Ce nombre élevé de juriste au sein de ce service permet de limiter le recours à une aide juridique extérieure. Dès lors, le recours aux avocats est très exceptionnel : il est effectué le plus souvent dans le cadre des procédures de référé ou d'affaires importantes de marchés de travaux publics (ENPC).

322- Le système de suivi des contentieux

ASP3 utilise deux logiciels dans le traitement des affaires contentieuses :

- « TRIBUN » ;
- « GABC » (Gestion de l'Activité du Bureau du Contentieux).

Le premier de ces logiciels est peu utilisé et tend à disparaître.

Bien que le second soit majoritairement utilisé, le ministère prévoit de le remplacer par un nouveau système commun à toutes les directions du ministère : le SIJ (Système d'Information Juridique), ce nouveau système devant regrouper la totalité des contentieux du ministère. GABC permet d'attribuer les affaires aux chargés d'études qui se spécialisent dans un domaine juridique.

A l'heure actuelle, le suivi des affaires contentieuses de l'ASP3 est assuré par des tableurs de type excel. Ce suivi n'est réalisé que dans le cadre des contentieux de série.

Une évaluation est effectuée sous la forme de provisions statistiques. Pour l'année 2006, la provision statistique globale concernant le contentieux de série relatif à la fonction publique est de 6,7 millions d'euros. Cependant, cette somme ne permet pas d'évaluer l'ensemble du coût global du contentieux traité par ASP. En effet, si ASP est chargée du traitement des affaires contentieuses relatives à l'ingénierie publique, elle n'est pas chargée en principe de l'exécution. Ce service n'établit donc pas une évaluation précise du coût de ces contentieux (la DGUHC devant théoriquement en faire l'évaluation). Le coût de ce contentieux se situerait entre 4 et 6 millions d'euros pour l'exercice 2006.

Par ailleurs, il est important de noter que, à l'heure actuelle, le système du suivi des affaires contentieuses ne permet pas d'obtenir une synthèse annuelle des motifs de condamnation (en dehors du cas des contentieux de série). Ce problème devrait être résolu par le SIJ.

Le système de suivi des contentieux ne permet pas en lui-même une réactivité de l'administration pour l'ensemble des contentieux récurrents (qui ne se limite pas forcément au contentieux de série) ; en revanche, ce système peut permettre une réaction de l'administration dès l'identification d'un contentieux de série afin de mieux assurer la défense de l'Etat.

S'agissant des litiges hors contentieux de série, le bureau peut, s'il estime que la décision attaquée est illégale, proposer au service gestionnaire de la retirer. Cette possibilité est toutefois peu utilisée.

323- Relations avec les services déconcentrés

Les relations d'ASP avec les services déconcentrés sont fréquentes. Celles-ci concernent plus le domaine pré-contentieux que contentieux.

C'est dans le domaine pré-contentieux que le bureau doit jouer son rôle de prévention. Ce rôle est assuré par trois types d'actions :

- a) le conseil ;
- b) la transmission de fiches de jurisprudence sur certains thèmes juridiques ;
- c) la mise en place de formations juridiques.

L'activité de conseil représente environ 40 % (approximation) de l'activité de tout le bureau ; elle est donc fondamentale, ce qui montre par ailleurs que le terme d'« assistance » dans la désignation de cette sous-direction n'est pas anodin. Cette activité est essentiellement assurée par courrier électronique ; elle l'est aussi par téléphone et de manière plus classique par courrier. Les services déconcentrés (essentiellement les bureaux du personnel ou les bureaux juridiques) peuvent donc poser toute question juridique au service central, afin qu'ils puissent résoudre leurs difficultés juridiques.

La prévention juridique est aussi assurée par la diffusion de fiches dans l'ensemble des services déconcentrés. Ces fiches juridiques visent un thème donné. La thématique est choisie soit :

- a) en fonction des demandes des conseils récurrents ou d'un grand revirement de jurisprudence ;
- b) soit en fonction d'une réforme d'avenir (par exemple : les retraites) ;
- c) soit en fonction de « gros contentieux » (qui ne sont pas nécessairement des contentieux récurrents, mais des contentieux où l'on retrouve les mêmes erreurs dans les mêmes domaines (par exemple : le devoir de conseil du maître d'œuvre).

Enfin, la mission de prévention d'ASP est assurée par la mise en place de formations à la disposition des services déconcentrés. Ces formations ont lieu notamment dans les centres interrégionaux de formation professionnelle (CIFP), ce qui permet de toucher les deux tiers (évaluation approximative) de l'ensemble des services déconcentrés. Ces formations ont pour but principal de former des agents à l'expertise dans le cadre de l'ingénierie publique et à la transaction.

324- Remarques

Il y a une insuffisance de la formation juridique des gestionnaires, ces derniers n'ont pas assez connaissance des règles de droit. Ainsi, il est important d'organiser des formations juridiques à trois niveaux :

- a) au sein de la DGPA ;
- b) au sein des autres directions centrales du ministère ;
- c) au sein des services déconcentrés.

Dans cette optique, ASP est associée à la rédaction des cahiers des charges des formations. La création de filières purement juridiques dans la formation initiale des fonctionnaires pourrait elle-aussi aider à résoudre ce problème.

Les services ne prennent pas systématiquement en compte la dimension juridique des dossiers, le facteur juridique est très souvent absent du processus décisionnel. A l'instar de ses services, la hiérarchie n'intègre pas le point de vue juridique comme élément d'aide à la décision.

Il y a là un véritable problème de gestion du risque juridique. Et ce d'autant plus que, dans certains domaines tel que les marchés publics, le risque juridique ne s'associe pas qu'à un simple risque financier mais aussi à un risque pénal ou disciplinaire (Cour de discipline budgétaire). Néanmoins, ce n'est pas par méconnaissance que le risque juridique est occulté mais par pratique. En effet, le facteur juridique n'est que peu présent dans le domaine de la prévention, il est souvent uniquement présenté sous l'angle du contentieux. Or, à l'heure actuelle, les contentieux pénal et disciplinaire étant en la matière encore relativement peu élevés, il n'est pas encore vu comme un risque à prendre en compte dans la prise de décision.

La difficulté principale rencontrée cette année par ASP concerne l'exécution des décisions dans le cadre du contentieux relatif à la fonction publique. En effet, certaines décisions ont été exécutées dans ce domaine avec un retard important. Ce problème est lié à l'oubli dans la nouvelle nomenclature LOLF d'une sous-action contentieux de la fonction publique.

Le SIJ semble être un moyen qui permettrait d'améliorer considérablement la maîtrise des dossiers contentieux.

33- Entretien du 12 juillet 2006 au bureau du droit privé et du droit des technologies de l'information (ED3)

Liste des participants

- Mme Pascale Galindo (chef du bureau du droit privé et du droit des technologies de l'information),
- M. Jean-François Landel (chef du bureau du droit pénal et de la protection juridique),
- M. Hugo Dos Santos-Jorge (vacataire dans le cadre de la mission d'évaluation).

331- Présentation de l'Agence judiciaire du Trésor (AJT)

D'après les termes de l'article 38 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955 : « *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 du Trésor public* ».

Il en résulte que, dès lors qu'il y a assignation devant les juridictions judiciaires, l'AJT est la seule autorité compétente pour traiter les contentieux et représenter l'Etat dans les litiges pécuniaires, que l'Etat soit demandeur, défendeur ou intervenant. Ces contentieux doivent comporter une demande visant à la condamnation pécuniaire de l'Etat à titre principal : il peut s'agir, par exemple, d'une procédure sollicitant une mesure d'expertise assortie d'une provision. Les demandes visant à des condamnations pécuniaires accessoires, comme la seule demande d'expertise, n'entrent pas dans le champ de compétence de l'AJT.

Si l'AJT mandate et rémunère un avocat afin qu'il représente l'Etat dans ce type de litiges, il

appartient à ED3 :

- a) d'une part, de préparer les éléments du mémoire en défense, afin que l'auxiliaire de justice dispose de toutes les informations nécessaires à la défense de l'Etat ; en pratique, ED3 recueille, le cas échéant auprès de ses services déconcentrés, les informations utiles au traitement du dossier contentieux et les arguments susceptibles de dégager la responsabilité de l'Etat ; ensuite, il rédige les conclusions qui seront présentées au nom de l'Etat en position de défendeur. Le ministère transmet ses conclusions à l'AJT qui les transmet à son tour à l'avocat chargé de défendre les intérêts de l'Etat devant la juridiction judiciaire.
- b) d'autre part, d'exécuter les décisions de justice devenues définitives, à partir des crédits budgétaires alloués à cet effet dans le cadre du projet de loi de finances. Le contentieux judiciaire du ministère est entièrement centralisé au niveau d'ED3 (il n'y a pas de déconcentration du contentieux en la matière).

ED3 dispose pour le traitement des contentieux judiciaires de 2 agents [juristes de droit privé, de niveau master, travaillant à temps partiel (80%)]. Ces agents traitent de la totalité des contentieux judiciaires du ministère en liaison avec l'AJT.

Il y a parfois des problèmes de compétence entre le juge judiciaire et le juge administratif, ce qui peut amener l'Etat (via le préfet) à présenter un déclinaoire de compétence devant le juge judiciaire ; ce dernier peut y donner suite en renvoyant les parties à mieux se pourvoir (devant le juge administratif) ou confirmer qu'il est compétent ; dans ce cas, l'Etat (via le préfet) peut élever le conflit devant le tribunal des conflits.

ED3 traite des contentieux judiciaires dans tous les domaines relevant du droit privé :

- droit civil;
- droit commercial ;
- droit des sociétés ;
- droit du travail ;
- droit social ;
- droit des assurances ;
- droit de la construction ;
- droit de l'urbanisme ;
- droit de la propriété intellectuelle
etc.

332- Recours aux transactions

Dès lors qu'une instance visant à obtenir la condamnation pécuniaire de l'Etat a été initiée devant le juge judiciaire et que les parties en cause s'entendent pour transiger, la compétence pour mener la transaction à son terme (définition de la proposition de transaction, transmission à la partie adverse par l'intermédiaire de l'avocat, discussion et négociation éventuelles sur les montants proposés, rédaction du protocole transactionnel, signature de ce protocole) appartient à l'AJT en collaboration avec le bureau ED3.

La transaction suppose donc l'accord des trois parties signataires du protocole transactionnel :

- a) la partie adverse ;
- b) le ministère (bureau ED3) ;
- c) l'AJT, représentant exclusif de l'Etat devant le juge judiciaire.

L'AJT n'intervient que lorsque le contentieux est déjà engagé (en phase pré-contentieuse, c'est le bureau ED3 qui se charge directement de mener une éventuelle transaction).

333- Suivi des contentieux

Aucun tableau de suivi n'est dressé.

Le système de suivi des contentieux est l'application TRIBUN. Néanmoins, l'utilisation de cette application présente des inconvénients :

- cette application n'est bien évidemment pas commune au MTETM et à l'AJT: les contentieux sont donc identifiés sous des noms différents dans chacun des ministères ;
- elle n'est pas non plus commune à la DAJIL et aux autres directions d'administration centrale ;
- elle n'est pas commune à ED et ASP ; or, certains contentieux ont pu faire l'objet d'un suivi dans les deux sous-directions ;
- elle n'est pas centralisée au sein d'ED 3 (par exemple au niveau du secrétariat) et chaque chargé d'études y entre ses propres dossiers contentieux. Cette pratique peut générer des doubles saisies.

En conclusion, certains documents se référant à un contentieux qu'il est difficile d'identifier prennent beaucoup de temps à être réaiguillés vers le destinataire adéquat.

Pour exemple : durant trois mois, trois services se sont renvoyés un dossier qui traitait d'un accident de la circulation, car, dans ce cas :

- ED3 peut être compétent s'il s'agit d'une espèce soumise à la loi Badinter sur les accidents de la circulation ;
- la DGR peut être compétente si l'accident a pour cause un dommage de travaux publics sur route nationale (exemple classique du défaut d'entretien normal de la chaussée) ;
- enfin, ASP3 sera compétent si l'accident est lié au prêt de concours pour des raisons de solidarité envers les collectivités territoriales (ce qui peut être le cas dans le cadre d'un accident de travaux publics sur une route départementale).

L'unique usage d'un tableau de recensement des litiges, élaboré au 1er semestre 2006 à la demande de l'AJT, est la constitution des provisions comptables et des prévisions budgétaires, dans le cadre de la LOLF.

334- Recours à des conseils extérieurs

Normalement, il y a toujours un auxiliaire de justice chargé par l'AJT de plaider chaque contentieux devant le juge judiciaire, et cela bien que le dossier ait été auparavant étudié au fond par le bureau ED3 (la représentation par ministère d'avocat est presque toujours obligatoire devant le juge judiciaire). L'AJT se charge de recruter et de rémunérer cet auxiliaire de justice.

335- La notification des jugements

La notification est faite à l'AJT qui, normalement, en transmet une copie à l'administration centrale du ministère de l'équipement.

336- Les relations avec les services déconcentrés

Les services déconcentrés sont au plus près des contentieux et fournissent les informations nécessaires à la défense de l'Etat au bureau ED3. Ils prennent l'attache du bureau ED3 afin que celui-ci saisisse l'AJT, unique représentant de l'Etat devant les tribunaux judiciaires (par exemple pour l'informer d'une assignation devant le TGI). Normalement, les relations avec les DDE sont tripartites, en ce qu'elles ne peuvent pas saisir directement l'AJT, sans passer par ED3 ; néanmoins, bien que cela soit rare, il arrive que les services déconcentrés court-circuitent les services de l'administration centrale (soit par méconnaissance des règles applicables, soit en toute connaissance de cause) et prennent contact directement avec l'AJT.

337- Les contentieux « emblématiques »

Les deux types de contentieux emblématiques traités par ED3 en collaboration avec l'AJT sont :

- a) les contentieux « de travaux » (dont les espèces sont le plus souvent une voie de fait ou une emprise irrégulière) :
 - dans les espèces de voie de fait, on trouve le cas classique de la violation de domicile ;
 - en matière de contentieux « de travaux », l'Etat en tant que maître d'œuvre voit souvent sa responsabilité engagée en cas de mauvaise exécution des travaux.
- b) les contentieux des accidents de la circulation, sous le régime de la loi Badinter. En effet, l'Etat peut voir sa responsabilité engagée devant le juge judiciaire dans le cas d'un accident de la circulation impliquant un véhicule de l'administration.

Il existe cependant une grande diversité d'espèces qui relèvent de la compétence de l'AJT. Ainsi, à titre d'exemple, l'AJT est en charge de certains contentieux de personnel. En effet, les litiges concernant certains agents contractuels de l'Etat ou de ses établissements publics sont de la compétence du juge judiciaire (voire du conseil des prud'hommes ou du TASS).

338- Zones de fragilités du ministère dans le domaine

Il y a un grand nombre d'interlocuteurs (y compris au sein du ministère), ce qui rend la gestion des contentieux plus difficile.

En effet, le circuit est long et lourd à gérer (partie adverse, service déconcentré, administration centrale – quel service ? voir *supra* -, AJT et avocat) et il est permis de s'interroger sur la valeur ajoutée de certains interlocuteurs (l'AJT transmet les dossiers soit à l'administration centrale [pour qu'elle les étudie ou les exécute], soit à l'auxiliaire de justice [qui doit plaider des dossiers qui ont fait l'objet au préalable d'un examen approfondi par l'administration centrale]).

La prise en compte du droit privé par les services techniques du ministère est au pire inexistante, au mieux très tardive.

En effet, afin de garder un maximum de liberté d'action, les services techniques ne prennent en compte le risque juridique qu'au dernier moment, ce qui les amène à considérer le droit non pas comme une ligne de pensée de la politique de l'Etat et des valeurs fondamentales de la République, mais comme un obstacle potentiel à leur action ; or, au contraire, le droit devrait être l'un des guides directeur et fondamental de leur action.

34- Entretien du 12 juin 2006 au bureau du droit pénal et de la protection juridique (ED2)

Liste des participants

- M. Jean-François Landel (Chef du bureau du droit pénal et de la protection juridique);
- M. Hugo Dos Santos-Jorge (Vacataire dans le cadre de la mission d'évaluation).

341- Présentation du bureau

Le logiciel de suivi des contentieux est TRIBUN, l'ancien logiciel utilisé par l'ensemble de la sous-direction juridique de la DAFAG (qui ne prend en charge que les anciennes affaires au sein de ce service, sans possibilité de provision budgétaire).

En l'absence d'un outil informatique le permettant, aucun tableau synthétique de provisions pour les contentieux en cours n'est effectué dans ce service, en dehors des restitutions générées par l'outil de comptabilité de la dépense ; en effet, les litiges sont réduits et les frais ne concernent que des dépenses liées à la protection fonctionnelle, par nature difficilement quantifiable en amont. En outre, les sommes en jeu ne sont pas significatives au niveau du macro budget.

L'évaluation annuelle du coût global du service ED2 est d'environ 700 000 €

L'un des agents est chargé de tenir un greffe des affaires en court. La question de la transmission aux services déconcentrés ne se pose pas, puisque seul l'ED2 est compétente pour aider les agents du ministère qui font face à un procès pénal.

Le contentieux récurrent de ce service porte sur la responsabilité pénale en matière d'accident du travail et de la circulation. L'Etat n'étant pas responsable pénalement, il n'est normalement jamais partie : il ne peut qu'aider son personnel en la matière, sous certaines conditions.

342- Un rôle fondamental de prévention

Le rôle de prévention de ce ministère est majeur : c'est la fonction principale à laquelle la fonction juridique se destine (80 % du temps de travail). Il se décompose en :

- a) conseil juridique aux membres du personnel qui en font la demande ;
- b) veille juridique sur le « Portail » (sur l'intranet : mise en place de fiches récapitulatives sur les points de droit nouveau [par exemple, les nouveautés jurisprudentielles]). Ce portail permet à tous les agents du service de se tenir au courant de l'état du droit pénal positif ;
- c) mise en place de nombreuses formations.

343- Remarques

Ce service ne dispose pas d'un réel système de suivi de contentieux, ce qui est regrettable, nonobstant la nature particulière des affaires traitées.

Le rôle de prévention du risque juridique de ce service est important, tant de manière directe (réponses à des questions) qu'indirecte (fiches à la disposition des agents du ministère et organisation de formations).

Annexe I

Le système d'information juridique (SIJ) Etat du projet au 21 juillet 2006

LE PROJET

Utilité du progiciel

A l'heure actuelle les services juridiques du ministère utilisent des outils de gestion disparates (ORACLE, TRIBUN...) dont certains sont obsolètes.

Afin de remédier à ces disparités, un groupe de travail a été créé pour mettre en place le projet du « SIJ ».

Le but est de doter l'ensemble des services du ministère d'un outil de gestion unique du traitement des contentieux.

Ce progiciel doterait le ministère :

- d'une base de données juridique uniforme, accessible à tous les services juridiques du ministère, le cas échéant avec des droits d'accès selon les directions de programme ;
- d'un véritable outil permettant le suivi des contentieux.

L'avantage de cet outil de suivi des contentieux est de permettre aussi bien une analyse thématique de l'ensemble des litiges terminés ou en cours (transactions, affaires précontentieuses et contentieuses), que des analyses financière ou comptable.

Le SIJ traitera de tous les contentieux, de série ou non.

Par son format unique, le SIJ sera un logiciel de traitement des litiges commun à toutes les directions et sous-directions du ministère. Il sera dès lors possible d'éviter entre les directions les doublons d'affaires transversales.

Certaines données seront immédiatement accessibles :

le nombre d'affaires par type de contentieux ;
leur coût.

Une recherche thématique rapide des affaires contentieuses permettra d'identifier les contentieux récurrents (contentieux nombreux ayant en commun un même problème de droit).

Les provisions comptables pourront être réalisées pour la totalité du contentieux et quelle qu'en soit la nature. De même, l'exercice de programmation budgétaire devrait être grandement facilité par l'outil informatique.

Ce logiciel facilitera enfin grandement la possibilité d'études statistiques.

Intérêt du SIJ

- Un format unique pour l'ensemble du ministère.
- Un traitement de l'ensemble des litiges (transactions, affaires précontentieuses et contentieuses).
- Des données immédiatement disponibles :
 - a) le coût des affaires ;
 - b) les thématiques juridiques :
 - textes concernés ;
 - type et nature de conflits ;
 - fiche d'arrêt ;
 - rattachement du litige ;
 - c) les directions mises en causes, les missions et programmes concernés.

Travaux rendus possible à partir du SIJ

- a) Etablissement des provisions de l'ensemble des contentieux.
- b) Identification des erreurs récurrentes de l'administration.

Réactivité face à ces erreurs :

- par une politique de prévention plus ciblée (notamment d'information et de formation des agents) ;
- par le recours rapide à la transaction d'un contentieux que l'on saurait perdu ;
- par le retrait administratif rapide d'une norme qui pourrait engendrer un contentieux de série.

ETAT D'AVANCEMENT DU PROJET AU 27 JUILLET 2006

A l'heure actuelle, la mise en route du projet SIJ est problématique.

L'appel d'offre a été divisé en quatre lots :

- l'achat du logiciel ;
- la reprise de données ;
- la formation des agents ;
- l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et d'œuvre.

Mais l'appel d'offre auquel le groupe de travail a procédé au nom du ministère n'a pas abouti au résultat escompté. En effet, la somme prévue au titre de la mise en place de ce logiciel était plus de trois fois inférieure aux offres les plus basses des entreprises.

Au terme du résultat de l'appel d'offre, les fonds prévus *ab initio* pour l'ensemble du projet ne

suffisent pas à couvrir le paiement du lot 1.

Dès lors, trois possibilités sont à entrevoir lors de la prochaine CAO (commission d'appel d'offre) :

- les offres sont toutes rejetées et l'appel d'offre est enterré ;
- un nouvel appel d'offre est lancé (dès lors que l'on considère que les offres faites par les entreprises lors du précédent étaient anormalement élevées) ;
- il est décidé d'affecter des crédits fongibles non affectés, afin de pouvoir procéder au paiement de l'offre (ce qui est possible, le ministère disposant de suffisamment de crédits fongibles pour mener à bien une telle activité).

Bien qu'un budget capable de régler ce problème puisse être dégagé, il semble plus probable que le projet SIJ soit considérablement retardé, voire même différé et revu dans sa portée.

Néanmoins, la DAJIL tient à ce projet : il est donc probable que, même si la sous-évaluation du budget prévu retarde sa mise en place, celui-ci sera poursuivi, le cas échéant sous un format légèrement différent.

LES ACTEURS DU PROJET

Responsable du marché : DGPA/DAJIL (Mme Monique Liebert-Champagne) ;

Maître d'ouvrage : DGPA-DAJIL (représentants : M. Marc Rouchayrole, M. Jean François Landel et Mme Magalie Labruyère) ;

Assistance à la maîtrise de l'ouvrage : DGPA-SIPA1 (représentants : Mme Nicole Daras, M. Michel Rémy et Mme Anne Viale-Costa ;

Maîtres d'oeuvre fonctionnel, technique et d'accompagnement : DGPA-DAGIL-TI4 (représentants : M. Jean-Paul Rehber, Mme Monique Thas et M. Joël Dugay).

Annexe II

NOTIFICATION DES DECISIONS DE JUSTICE

D'après l'article R.751-8 du Code de Justice Administrative (CJA), l'expédition de toute décision d'un Tribunal administratif ou d'une Cour administrative d'appel est faite à l'Etat : elle doit « dans tous les cas être adressée au ministre dont relève l'administration intéressée au litige » ; « Une copie est également transmise au préfet ainsi que, s'il y a lieu, à l'autorité qui assure la défense de l'Etat devant la juridiction, lorsque la décision n'a pas à lui être notifiée. »

Exceptionnellement, l'expédition est faite au préfet : lorsque le juge administratif statue sur une demande présentée par le préfet en application du Code Général des Collectivités Territoriales.

Le juge administratif a donc l'obligation légale de notifier ses jugements aux DAC. Dans cette optique, chaque service central devrait désigner une personne spécialement chargée du « greffe » des contentieux. Ainsi, quel que soit le cadre de la notification (première instance, appel ou cassation), les DAC devraient toujours être en possession de toutes les décisions de justice.

Cette règle s'explique notamment en raison de la compétence des services centraux en appel et en cassation ; en effet, les services centraux du ministère de l'équipement étant toujours compétents en appel et cassation, il faut qu'ils aient connaissance de toutes les décisions de première instance, afin de pouvoir interjeter appel ou de former un pourvoi en cassation.

Cependant, si les arrêts sont transmis obligatoirement aux services centraux, les greffes des juridictions administratives transmettent également, dans la plupart des cas, une copie de la notification des jugements aux services déconcentrés qui ont représenté l'Etat à l'instance ; en cas d'oubli, le service central envoie normalement une copie des arrêts à l'autorité déconcentrée ayant représentée le ministère de l'équipement en première instance.

Remarques

- Le recensement général des contentieux devrait logiquement pouvoir être établi au niveau des directions centrales, mais, dans les faits, cela semble assez difficile pour certains services (certains services ne tiennent pas tous des archives de tous les contentieux : ainsi, l'ASP 3 ne procède pas au recensement général de tous les litiges dont elle reçoit la notification).
- La création d'un progiciel tel que le projet SIJ permettrait d'effectuer le recensement des litiges, sans plus dépendre de l'envoi des jugements par les greffes des juridictions administratives.

PIÈCE JOINTE 3

MONOGRAPHIE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION

I- La fonction juridique et contentieuse à la DGUHC

11- Organisation, moyens et fonctionnement

La DGUHC comprend dix sous-directions, dont trois seulement traitent des contentieux; ces sous-directions sont :

- la sous-direction du droit de l'urbanisme ;
- la sous-direction du droit de l'habitat ;
- la sous direction des métiers de l'aménagement.

111- Trois bureaux contentieux sont clairement identifiés :

- le bureau du contentieux de l'urbanisme (DU2)
- le bureau du droit de l'immobilier et du contentieux de l'habitat (DH1)
- le bureau de l'ingénierie d'appui territorial (MA1).

Le bureau MA1 ne travaille pas directement sur le traitement des contentieux; il intervient simplement en appui à la DAJIL pour clarifier, si nécessaire, certains points juridiques sur l'IAT. Par ailleurs, dès lors qu'un jugement est rendu dans ce domaine, la responsabilité du bureau MA1 est reconnue (en raison du rattachement à la LOLF des crédits contentieux de l'IAT dans le programme AUIP). Ainsi, la DGUHC exécute les décisions de justice et elle intervient également en amont des interventions des services. Pour synthétiser le rôle du bureau MA1 (uniquement sur la partie juridique), il est possible de dire qu'il joue un rôle de soutien juridique à l'égard des services en matière d'IAT et qu'il a un rôle d'interface entre la DGPA, le service comptable FB2 (pour la gestion des crédits contentieux en IP) et les services déconcentrés.

Nombre de juristes

- Sous-direction du droit de l'urbanisme : 31 juristes.
- Sous-direction du droit de l'habitat : 3 juristes.
- Sous-direction des métiers de l'aménagement : 2 personnes (dont une à mi-temps).

Niveau de formation juridique des agents

Dans les bureaux DU2 et DH1, a priori, une large majorité des juristes sont au moins titulaires d'une maîtrise de droit.

Dans le bureau MA1 les deux agents ont une formation universitaire en droit [l'un dispose de deux

maîtrises en droit public et en droit privé, l'autre d'une maîtrise en droit mention droit public et international et d'un master de droit maritime (LLM)].

Difficultés rencontrées au niveau juridique

S'agissant de l'« ingénierie publique », des problèmes ont été rencontrés avec la LOLF quant à la définition et au contour du contenu des programmes et quant à l'organisation des circuits financiers pour le versement des crédits contentieux.

Le problème majeur est un problème de définition de l'ingénierie d'appui territorial: la DAJIL/ASP ne donne pas la même définition, ni le même contenu à l'ingénierie que celle donnée par la DGUHC en tant que directeur de programme AUIP dont l'ingénierie d'appui territorial relève.

112- Suivi des affaires contentieuses

La sous-direction du droit de l'urbanisme dispose d'un logiciel de suivi des contentieux « GREFFE », qui peut même effectuer des statistiques ; néanmoins, ce logiciel arrive à obsolescence et n'a pratiquement jamais été utilisé dans sa finalité statistique par les agents.

A la sous-direction du droit de l'habitat, le logiciel « CIDOC » permet un suivi du contentieux ainsi que l'établissement de statistiques.

Ces systèmes de suivi permettent aux agents de connaître l'état d'avancement des dossiers.

En matière d'ingénierie d'appui territorial, il n'existe pas de logiciel utilisable comme système de suivi. C'est pourquoi le bureau MA1 a mis en place une enquête au début de l'année 2006, demandant aux services déconcentrés de répertorier les contentieux nés en 2005 et 2006 ou en cours ces années-là, afin d'obtenir le détail des contentieux ainsi qu'une estimation du coût des litiges en IAT. Le traitement de cette enquête se fait sous EXCEL (ou Open Office), et l'enquête est remplie grâce aux services juridiques de la centrale et des services déconcentrés ainsi qu'avec l'aide des correspondants de l'IAT au sein des DDE.

113- Recours à des conseils extérieurs et coût

Le recours à des conseils extérieurs est très rare dans les sous-directions du droit de l'urbanisme et du droit de l'habitat.

Le bureau de l'ingénierie d'appui territorial ne recourt à des conseils extérieurs dans le domaine du contentieux *stricto sensu* sauf cas particulier. En revanche, il sollicite les services d'un avocat sur des points de droit précis en IAT ou dans un but de prévention des contentieux en IAT.

114- Difficultés rencontrées avec les greffes des juridictions administratives

Des difficultés avec les greffes existent (problème d'aiguillage des courriers), mais elles restent négligeables.

115- Relations avec les services déconcentrés

Pour les contentieux « ingénierie publique » la réorganisation actuelle des services pose quelques difficultés pour retrouver les informations pour repérer la personne compétente tant sur le plan technique que juridique mais il y a peu de problèmes concernant la remontée des demandes de crédits ou des jugements.

116- Dossiers contentieux « emblématiques »

A la sous-direction de l'urbanisme, il existe deux types de contentieux emblématiques :

- les dossiers indemnitaires ;
- les dossier concernant la loi « littoral ».

Ont été choisis les dossiers ci-après.

- »« Affaire dite barrière de Guérande » (jugée en 2004) ;
- »« Affaire Vulcania à St Ours-les-Roches Puy de Dôme » (jugée en 2003) ;
- »« SARL Soleil d'or et commune de Menton » (jugée en 2005) ;
- »« Comité de sauvegarde du Port Vauban, vieille ville et Antibes-Est » (jugée en 2005).

A la sous-direction du droit de l'habitat, il n'existe pas de dossiers emblématiques d'après la sous-directrice.

Le bureau de l'ingénierie d'appui territorial de la sous-direction des métiers de l'aménagement n'a pas repéré pour 2003 et 2004 de contentieux « emblématiques ». Il rencontre en effet des difficultés pour identifier un type de contentieux précis dans la mesure où il existe une multiplicité d'entrées (par exemple, le mode d'intervention, les types de requérants, etc...).

117- Questions diverses

Situations et de processus d'insécurité juridique

L'insuffisance du nombre de juristes spécialisés.

Le manque de moyens (notamment en ce qui concerne l'actualisation des outils de travail).

La mise en place des programmes de la LOLF (tout particulièrement en ce qui concerne le problème de définition de l'ingénierie publique).

Pour améliorer les prestations juridiques des agents de la DGUHC, il conviendrait de

- laisser chaque direction technique avoir la pleine maîtrise de ses affaires contentieuses,
- d'améliorer la circulation entre les directions,
- d'augmenter le niveau juridique des agents par la formation.

Pour la sous-direction du droit de l'urbanisme, la centralisation du contentieux ne permettrait pas d'obtenir une meilleure maîtrise du traitement des contentieux ; en effet, la spécificité et surtout la technicité de ce domaine juridique nécessite un dialogue constant avec les services techniques, justifiant l'organisation actuelle.

12- Bilan de l'organisation de la fonction contentieuse

Mise en place un système de suivi des contentieux

Oui

- « GREFFE » pour la sous-direction du droit de l'urbanisme (les services déconcentrés utilisent « G-ADMIN » et « G-PENAL ») ;
- « CIDOC » pour la sous-direction du droit de l'habitat.
- Bureautique pour le bureau de l'ingénierie territoriale

Respect des délais (délais d'appel + délais d'application des décisions de justice)

Globalement respectés.

Au bureau de l'ingénierie d'appui territorial, les délais d'exécution ne sont pas toujours bien respectés mais, après un démarrage difficile avec la LOLF, le système s'arrange progressivement.

Prévisibilité du coût budgétaire global des contentieux

En soi, il est très difficile de prévoir le coût des contentieux.

De plus, la logique contentieuse implique de se placer au niveau de la politique du droit en cause (surtout la sous-direction du droit de l'urbanisme, qui intervient régulièrement dans des affaires à portée jurisprudentielle) ; cela a pour conséquence d'impliquer l'Etat même dans la défense d'actes qui ne concernent pas la qualité au fond des actes de l'Etat (contentieux décentralisés).

Les contentieux à fort risque indemnitaire sont particulièrement suivis.

Pour le bureau de l'ingénierie d'appui territorial l'enquête qui devrait être effectuée chaque année, la mise en place d'un logiciel où tous les contentieux des services seraient recensés et un suivi précis des demandes de crédits contentieux par les services déconcentrés chaque année devraient permettre d'avoir une bonne prévision du coût des contentieux pour l'année suivante si l'enveloppe budgétaire de l'année en cours ne suffit pas à tout couvrir.

Mécanismes d'alerte à mettre en place afin d'empêcher la découverte tardive d'affaires contentieuses importantes

Davantage de juristes spécialisés et une meilleure communication interne.

Pour le bureau de l'ingénierie d'appui territorial : fiches d'alerte sur l'intranet. Un projet de circulaire est prévu concernant le programme AUIP afin de préciser les principes applicables en la matière et de rappeler la nécessité de faire remonter des fiches d'alerte. Il est très important que les services opérationnels fassent remonter systématiquement aux services juridiques les informations en cas de problème. Les méthodes de coopération entre ces deux services sont plus à prévoir au niveau local. Par ailleurs, il peut être judicieusement rappelé, dans le référentiel qualité en IAT, la nécessité pour les services opérationnels de prévenir les services juridiques de la DDE qui, eux-mêmes, préviendront la centrale. Un processus d'alerte peut donc être inclus dans ce dispositif.

Définition d'une stratégie contentieuse (règlement amiable...)

Non.

Le bureau de l'ingénierie territoriale attend pour ce faire les résultats de l'enquête sur les contentieux.

Analyse systématique des contentieux dénoués

À la sous-direction du droit de l'urbanisme :

- les contentieux indemnitaire font l'objet d'un suivi systématique pendant la phase contentieuses et *a posteriori* ;
- les contentieux de l'excès de pouvoir ne font pas l'objet d'analyses systématiques *a posteriori*, mais les situations de fragilité sont systématiquement analysées et des circulaires ou des courriers électroniques sont alors envoyés en vue d'une information rapide aux services déconcentrés.

A la sous-direction du droit de l'habitat :

- recueil de jurisprudence ouvert sur le portail juridique de la DAJIL ;
- pour les décisions les plus importantes, une analyse de l'arrêt est effectuée ;
- la jurisprudence est tenue à jour et diffusée au moment des formations.

Au bureau de l'ingénierie d'appui territorial, un travail est effectué sur les contentieux dénoués afin d'en tirer les leçons, mais MA1 n'a pas encore de recul sur plusieurs années pour tirer toutes les leçons. Seuls des contentieux devant être payés en 2006 ont fait l'objet d'une analyse systématique.

Dans le cadre du groupe de travail sur le référentiel « qualité » en maîtrise d'œuvre, certains types de contentieux choisis un peu au hasard mais sur la base de quelques critères ont été analysés de manière plus approfondie pour en retirer des recommandations à destination des services.

L'enquête actuellement en cours devrait apporter déjà certaines réponses mais le manque de certaines données ne permettra pas de pousser l'analyse très loin.

II- Le recensement des affaires

21- Sous-direction du droit de l'urbanisme

		2003	2004	2005	TOTAL
Recensement du nombre des litiges	Transactions	0	0	2	2
	Affaires contentieuses enregistrées	195	222	220	637
	Affaires contentieuses en instance			605	
	Affaires contentieuses jugées	300	358	380	1 038
Recensement par nature juridique des litiges	REP	124	158	154	
	RPC	39	46	46	
	Référé	9	6	9	24
	Contentieux spéciaux [...]				
	Contentieux où le ministre [...]				
	Contentieux de l'excès de pouvoir dans lequel la légalité d'actes ou de décisions de collectivités locales ou de groupements dont l'Etat (équipement) a été le conseil est contestée	13	12	12	37
Recensement des affaires jugées où l'Etat a été condamné	Nombre	135	148	161	444
	Motifs principaux de condamnation	Illégalités commises dans la délivrance d'autorisations de construire (loi littorale et risques naturels)			
	Montant des condamnations (en €)	635 053	812 286	637 295	2 084 634
Recensement des réparations obtenues pour les affaires jugées où l'Etat a gagné	Nombre				
	Montant des réparations (en €)	10 121 293	167 586	56 741	10 345 620
Conseils extérieurs	Nombre de dossiers concernés	1	2	1	4
	Coût des conseils extérieurs (en €)	12 379	8 372	1 004	21 755
Exécutions d'office de décisions pénales	Nombre de dossiers concernés	28	47	98	174
Prononcés en matière d'urbanisme	Coût des travaux	360 429	1 087 962	354 645	1 803 036

Ce tableau de recensement a été élaboré par la sous-direction du droit de l'urbanisme elle-même.

Le tableau de recensement est complet *sauf le nombre des affaires où l'Etat a gagné et obtenu des réparations.*

Nous pouvons constater que le nombre des contentieux traités par la sous-direction du droit de l'urbanisme est très important.

Le nombre d'affaires enregistrées en 2004 et en 2005 est en augmentation par rapport à 2003. Il n'y a pas de transaction (sauf une en 2005).

Le détail des motifs principaux de condamnation ne permet pas de savoir si l'illégalité des actes en cause est principalement externe ou non.

22- Sous-direction du droit de l'habitat

Le tableau ci-après recense les affaires par thèmes d'activité et non par nature juridique des litiges.

Le nombre des affaires enregistrées par les services déconcentrés résulte de la différence entre le nombre d'affaires jugées et le nombre d'affaires traitées par DH1.

Si le nombre d'affaires contentieuses en instance n'est pas précisé, le nombre d'affaires pour lesquelles le bureau DH1 a produit au moins un mémoire est recensé.

Le nombre des affaires jugées dans lesquelles l'Etat a gagné concerne exclusivement le contentieux de l'APL sans distinction du degré de juridiction. En cette matière, l'Etat n'obtient pas de réparation.

Nous pouvons observer que le nombre des contentieux traités par DH1 est extrêmement variable selon les années de la période d'étude.

Ce bureau n'a pas eu recours aux services d'auxiliaires de justice au cours de la période d'étude.

En 2005, la sous-direction de l'Habitat a engagé une procédure de transaction dans 14 affaires liées à un contentieux pendant devant le tribunal administratif de Paris et portant sur le versement par l'Etat de subventions destinées à l'accroissement du parc de logements sociaux.

	2003	2004	2005	Total
Nombre d'affaires jugées	1922	1664	1803	5389
Recensement par domaines :				
APL ⁽¹⁾	1698	1474	1609	4781
Changement d'affectation	19	7	9	35
P A H ⁽²⁾	36	17	8	61
Contrôle de légalité	18	14	17	49
HLM	56	76	43	175
F S L ⁽³⁾	6	10	14	30
A N A H	52	31	51	134
Intervention Etat/Logement	5	14	19	38
Divers	32	21	33	86
Affaires enregistrées et traitées par DH 1 :				
	112	82	57	251
Devant les TA	9	19	17	45
Devant les CAA	93	46	28	167
Devant le CE	10	17	12	39
Affaires dans lesquelles le bureau a produit au moins un mémoire				
	84	68	40	192

Pour l'APL exclusivement

⁽¹⁾ Recensement des affaires jugées dans lesquelles l'Etat a gagné en 2003 : 1341 ; en 2004 : 956 ; en 2005 : 934 soit au total 3231

⁽²⁾ Primes à l'amélioration de l'habitat

⁽³⁾ Fonds de solidarité pour le logement

23- Bureau de l'ingénierie d'appui territorial

Ce bureau a mené une enquête pour dénombrer les contentieux « ingénierie publique », en attendant la mise en place d'un progiciel commun à l'ensemble du ministère. Le progiciel n'étant toujours pas mis en œuvre, l'enquête perdurera jusqu'à sa mise en place effective.

L'objectif de l'enquête est de repérer les erreurs des services prestataires et d'obtenir une cartographie des contentieux en IAT afin de mettre en œuvre, à terme, une stratégie visant à résorber les contentieux en la matière. Cette stratégie ne peut être basée que sur une bonne connaissance des contentieux (typologie, requérants, marchés, domaine...). Déjà, des premiers éléments de l'enquête ont été soumis aux têtes de réseau de l'IP pour les tenir informés et afin qu'ils donnent un premier avis sur le sujet (les têtes de réseau représentent environ une dizaine de personnes, représentant les services déconcentrés dans le domaine de l'ingénierie, et ils apportent leurs pratiques et leurs regards de services déconcentrés, notamment sur les éléments de stratégie en IP).

L'autre objectif de cette enquête est de donner une base de réflexion pour décider une éventuelle politique d'assurance, à plus long terme et l'ampleur d'une assurance potentielle.

L'analyse de cette enquête est faite à partir des réponses des services déconcentrés et de la centrale (l'enquête ayant bien fonctionné, avec de nombreuses réponses). Les résultats seront envoyés aux services avec, éventuellement, quelques recommandations érigées sur la base de ces résultats.

Cette enquête sera faite annuellement (en attendant un progiciel capable d'avoir une vision globale de l'ensemble des contentieux). Le cadre de cette enquête évoluera peut-être en fonction du temps et des moyens qui pourront y être consacrés.

Les résultats de cette enquête sont récapitulés ci-dessous.

Pour 2005 : 400 « contentieux » environ ont été recensés. Sont compris dans ce nombre les transactions, les jugements et les arrêts.

Le coût exact de ces litiges est très difficile à estimer, puisque beaucoup d'éléments manquent, notamment sur le plan financier.

Le manque de recul ne permet pas de déterminer encore les principaux motifs de condamnation. Certaines erreurs récurrentes semblent ressortir de l'enquête, mais l'étude de ces résultats prend du temps en raison du manque de moyen en personnel pour réaliser et analyser cette étude.

		2005
Nombre de litiges	Transactions	23
	<i>Affaires débutées en 2005</i>	8
	<i>Affaires en cours en 2005</i>	15
	Affaires contentieuses signalées	363
	<i>Affaires débutées en 2005</i>	86
	<i>Affaires en cours en 2005</i>	277
Affaires jugées où l'Etat a été condamné (1)	Nombre	41
	Motifs principaux de condamnation	?
	Montant des condamnations	3 719 492 €
Réparations obtenues pour les affaires jugées où l'Etat a gagné	Nombre	5
	Montant des réparations	206 589 €
Conseils extérieurs	Nombre de dossiers concernés	38
	<i>avocats, huissiers</i>	17
	<i>frais d'expertise</i>	28
	Coût des conseils extérieurs	217 684 €
	<i>avocats, huissiers</i>	29 285 €
	<i>frais d'expertise</i>	188 399 €

(1) 15 décisions de justice n'ont pas donné lieu à condamnation de l'Etat

III- Comptes rendus des entretiens effectués

31- Entretien du 29 mai 2006 à la sous-direction du droit de l'urbanisme

Participants: Mme Phémolant (sous-directrice du droit de l'urbanisme), M Celerier (chef du bureau du contentieux), M. Baffert (chef du bureau législation et réglementation), Mme Delacourt (CGPC - 2^{ème} section), et M. Lichtlé (vacataire dans le cadre de la mission d'évaluation).

Présentation de la DGUHC

La DGUHC comprend deux services (aménagement et urbanisme, d'une part, et habitat, d'autre part), relevant de deux ministres : celui en charge de l'équipement et celui en charge de la cohésion sociale. Le service de l'aménagement et de l'urbanisme gère également l'ingénierie publique (dont le contentieux est cependant traité par la DAJIL) ; le service de l'habitat gère l'habitat insalubre, les immeubles menaçant ruine, la copropriété, l'APL.

Types de contentieux gérés

Il existe en matière d'urbanisme deux types de contentieux :

- ceux où l'Etat est partie au litige ;
- ceux où le droit de l'urbanisme appliqué par les collectivités territoriales est en cause sans que l'Etat soit directement partie au litige.

Contentieux les plus importants

Les contentieux indemnitaires sont importants. Certains sont anciens, notamment ceux liés aux opérations d'aménagement autorisées après l'entrée en application de la loi « littoral » de 1986.

La loi « littoral » a généré un contentieux indemnitaire important au début de son application. La responsabilité de l'Etat a été mise en cause en raison de son accord donné à des opérations d'urbanisation déclarées ultérieurement illégales. En effet, l'Etat peut être amené à être co-décisionnaire avec la collectivité locale en matière d'urbanisation des communes littorales. Le ministère a donc un rôle fondamental à jouer dans l'évolution du droit de l'urbanisme dans les communes littorales.

Les autres contentieux indemnitaires relèvent des risques « normaux » engendrés par l'activité de l'Etat en matière d'urbanisme.

Contentieux récurrents

D'une manière générale, les contentieux récurrents concernent les ADS (autorisations d'occupation du sol), les extensions d'urbanisation en zone littorale, les PLU (plans locaux d'urbanisme) et les ZAC (zones d'aménagement concerté). Le jeu d'acteurs est complexe ; les conséquences d'une erreur en matière d'urbanisme sont importantes et la responsabilité peut être partagée entre les divers intervenants à l'acte de construire ou d'aménager.

Enjeux en matière de contentieux de l'urbanisme

Indépendamment des enjeux financiers, le contentieux de l'urbanisme révèle des enjeux juridiques fondamentaux pour le droit de l'urbanisme, notamment dans les contentieux décentralisés (actes d'urbanisme pris par les communes en leur nom depuis la décentralisation). En effet une mauvaise application de la règle de droit entraîne un coût social même si la responsabilité financière de l'Etat n'est pas en cause. Ainsi, même si la commune est compétente depuis la décentralisation pour gérer ses actes d'urbanisme et le contentieux en résultant, le ministère peut être amené à intervenir à l'instance pour « dire le droit ».

Le but de l'action contentieuse de l'Etat n'est pas nécessairement d'obtenir gain de cause mais de concourir à l'élaboration d'une jurisprudence, interprétant le code de l'urbanisme, conforme à l'intention du législateur et du pouvoir réglementaire national, d'où l'importance d'un travail coordonné entre le bureau du contentieux et le bureau de législation.

Le contentieux de l'application de la loi constitue un enjeu politique d'importance, qui concerne l'interprétation de la règle de droit : rédaction du texte, interprétations possibles, demandes d'amendements par les parlementaires... Par exemple la loi littoral s'est précisée au fil des années au travers de la jurisprudence que le ministère a pu influencer par ses interventions (jurisprudences « Barrière-Commune de Guérande » et « Soleil d'Or »).

L'action de la sous-direction du droit de l'urbanisme se situe donc au niveau de la discussion des règles du droit de l'urbanisme et de la politique de ce droit devant être suivie.

Recours à des conseils extérieurs

Certains contentieux indemnitaires sont gérés par des cabinets d'avocats (sous-traitance) : il s'agit de contentieux s'étalant sur une longue période, avec des appréciations de fait complexes et nécessitant des expertises financières. Mais, généralement, la DGUHC gère directement ses contentieux.

Nombre de contentieux gérés

Le contentieux de l'Etat suivi par le ministère (en appel et en cassation) constitue une masse importante (près de 800 dossiers en cours).

Le taux d'appel est relativement faible. L'appel n'a pas seulement vocation à obtenir gain de cause pour l'Etat mais aussi à obtenir une interprétation acceptable de la règle de droit. L'appel n'a pas vocation à devenir déconcentré : il y a nécessité de maintenir un service central, capable de déceler les divergences d'interprétation entre les tribunaux administratifs et d'unifier la jurisprudence au niveau des Cours et du Conseil d'Etat. Il s'agit d'une question d'unité de l'interprétation de la règle de droit.

Les DDE sont amenées parfois à suivre leur propre politique selon les enjeux locaux en cause. La gestion des appels par l'administration centrale permet une plus grande indépendance par rapport aux acteurs locaux, les DDE étant soumises à de fortes pressions et d'éviter des divergences entre services extérieurs dans l'interprétation de la règle de droit.

Problèmes d'organisation rencontrés

Il existe également un problème de partage ministériel des responsabilités en raison des compétences croisées entre les ministères de l'intérieur, de la culture, de l'écologie... (contrôle de légalité, déclaration d'utilité publique, avis de l'architecte des bâtiments de France, détermination des risques). L'Etat est unique, sans partage de responsabilités possible entre les ministères par le juge administratif. Il n'existe pas actuellement au niveau de l'Etat de procédure formalisée d'arbitrage entre ministères. Or la LOLF oblige à rattacher un contentieux à un programme d'action responsable. Les difficultés de rattachement à un programme lorsque plusieurs ministères ont participé à l'élaboration d'un acte contesté s'en trouvent aggravées. Par ailleurs, les autres ministères en rattachant leur intervention à un acte d'urbanisme lors d'une réforme législative ou réglementaire rendent de ce fait le ministère de l'équipement responsable financièrement en cas d'annulation de cet acte.

Connaissance des contentieux

En ce qui concerne la transmission des contentieux au ministère :

- en cassation, le Conseil d'Etat devrait transmettre normalement tous les contentieux intéressant l'urbanisme, mais cela n'est pas toujours fait, même s'il l'est dans un grand nombre de cas. En appel, cela dépend des Cours : certaines transmettent les contentieux d'urbanisme, où l'Etat n'est pas partie, même si cela n'est pas prévu expressément par le Code de justice administrative
- en revanche, les contentieux ne sont pas transmis en première instance (toutefois, dans des cas exceptionnels, le préfet peut intervenir à l'instance pour dire le droit avec l'appui du ministère).

Données disponibles sur le fonctionnement du bureau du contentieux

Sur le fonctionnement du bureau du contentieux, peuvent être communiqués :

- le montant des condamnations pécuniaires.
- une note sur la politique contentieuse.
- quelques éléments statistiques issus du logiciel Greffe géré par le bureau.

Les contentieux indemnitaires, du moins les plus importants, font l'objet d'un suivi systématique en raison de la nécessité de prévoir le budget nécessaire à leur paiement.

En revanche le contentieux de l'excès de pouvoir ne fait pas l'objet d'un suivi statistique systématique car cela n'a pas véritablement d'utilité sauf si un contentieux révèle une fragilité juridique dans la pratique administrative : une information rapide est alors adressée aux DE sous forme de circulaire ou de mail général (par exemple, l'arrêt « Ternon » modifiant les règles de retrait ou lors des arrêts annulant pour défaut du nom du signataire de l'acte).

Sont particulièrement suivis les dossiers aux enjeux juridiques ou politiques majeurs.

Organisation la plus pertinente concernant le suivi des contentieux

Un bureau du contentieux spécialisé en droit de l'urbanisme est nécessaire, en raison de la

spécificité de ce droit.

Fragilités du ministère au niveau juridique

Le ministère de l'équipement est un ministère aux compétences très diverses. Il existe une réelle faiblesse au niveau du recrutement des juristes. Les métiers juridiques du ministère exigent des compétences variées, qui ne sont pas seulement techniques (contentieux/ conseil/ écriture législative/ appréciation des enjeux politiques...) et qui nécessitent de comprendre les différentes facettes du droit. Il est indispensable de ne pas avoir une conception purement technique du juriste alors qu'un juriste véritablement utile en urbanisme doit avoir des compétences variées et une connaissance du terrain. En outre, la mise en place un profil de carrière pour les juristes est nécessaire, en évitant des les isoler dans une carrière purement contentieuse.

32- Entretien du 28 juin 2006 à la sous-direction du droit de l'urbanisme

Participants : M. Celerier (chef du bureau du contentieux) et M. Dos Santos-Jorge (vacataire dans le cadre de la mission d'évaluation)

Présentation de la sous-direction DU et sa problématique

La sous-direction DU est un service juridique spécialisé dans toutes les affaires du droit de l'urbanisme.

Ce service comprend en tout 31 juristes, de niveau inégal. La spécialisation des divers agents de ce service se fait par le travail au quotidien car ils doivent intégrer un sens concret du droit, conformément à l'orientation donnée par l'administration centrale.

Cependant, il y a un certain problème dans le recrutement des juristes qui ne sont pas dès le départ spécialisés dans un droit aussi complexe que celui de l'urbanisme ou qui en ont une vision trop théorique. La spécialisation en droit de l'urbanisme s'impose, car il s'agit d'un droit autonome, disposant de son propre code. Mais des connaissances juridiques plus générales sont également nécessaires car le droit de l'urbanisme ne s'applique pas isolément des autres pans du droit public ou privé.

Depuis la loi SRU, ce droit a été profondément remanié. Aujourd'hui une réforme essentielle de simplification est en cours, celle du permis de construire.

Organisation du suivi des contentieux

Le logiciel de traitement des dossiers contentieux s'intitule « GREFFE ».

Les DDE en matière d'urbanisme utilisent les logiciels « G-ADMIN » et « G-PENAL » (en matière pénale, la totalité du contentieux est gérée par les services déconcentrés, la centrale ne faisant que contrôler l'exécution des travaux de démolition ou de remise en état ordonnés par les juges).

Le logiciel « GREFFE » permet théoriquement d'effectuer des statistiques, mais cette fonctionnalité n'est pas utilisée par les agents au quotidien et, dans les faits, cette fonctionnalité ne peut être exploitée avec certitude car les fiches de ce logiciel peuvent être mal remplies par les agents, qui

n'utilisent pas toutes les rubriques mises à leur disposition par un logiciel complexe.

Ainsi, des tableaux de suivi sont plutôt effectués manuellement. Un tableau de suivi comptabilise les condamnations afin de contrôler leur exécution et d'assurer leur financement. En outre un tableau de suivi permet d'assurer le financement des travaux de démolition.

Il n'existe pas de système précis permettant de déterminer les contentieux récurrents, c'est l'observation des agents qui permet d'identifier ces contentieux.

Certaines difficultés apparaissent dans la gestion de la masse des dossiers, le système informatique étant proche de l'obsolescence

Contentieux emblématiques

Les dossiers emblématiques sont ceux qui concernent :

- les dossiers indemnitaires ;
- la loi « littoral » (contentieux suivis systématiquement).

Domaines où les contentieux sont les plus nombreux

Les domaines où les contentieux sont les plus nombreux sont relatifs aux permis de construire et certificats d'urbanisme.

Il n'existe pas de réelle insécurité juridique dans ces domaines car il y a une unité de traitement de ces dossiers. Ils portent souvent sur des problèmes de droit semblables.

Recours à des conseils extérieurs

Le recours à des auxiliaires de justice est très rare (uniquement pour 3 affaires dans la période 2003-2005, avec un coût total de 25 000 €).

Relations avec les services déconcentrés

L'ensemble des jugements afférents à l'urbanisme sont transmis à la centrale par les juridictions, que l'Etat soit partie ou non.

En matière d'appel et de cassation les services déconcentrés sont associés à la procédure lorsque l'Etat est en cause. Ils sont informés et doivent donner leur avis sur les suites à donner à un dossier. La centrale tient compte de l'avis des services déconcentrés et ce d'autant plus que le droit de l'urbanisme est un droit concret qui nécessite une certaine observation sur le terrain. Lorsque l'avis de la DDE révèle une erreur d'analyse juridique, une note explicative lui est adressée.

Établissement des provisions

Les provisions pluri-annuelles pour risque (qui sont devenues obligatoires au titre de la LOLF) n'ont que peu de sens car elles sont effectuées pour tous les litiges en cours, qui ne seront pour la plupart pas clos l'année suivante et les demandes indemnitaires portent sur des montants tout à fait

disproportionnés.

Ces provisions sont donc extrêmement surévaluées. Cette surévaluation est d'autant plus grande que le nombre de dossiers en cours est grand (ce qui est le cas à DU).

En revanche, les prévisions budgétaires, qui, contrairement aux provisions, ne comprennent pas l'ensemble des litiges en cours mais uniquement ceux dont la direction a prévu l'exécution sur l'exercice suivant, sont d'une grande utilité ; elles responsabilisent le bureau car elles obligent à recenser, identifier et suivre les dossiers à fort risque indemnitaire. Dans le cadre de DU, les dépenses contentieuses sont en moyenne sur une dizaine d'années de 5 millions d'euros (alors que la prévision budgétaire peut atteindre plusieurs dizaines de millions d'euros).

Difficultés rencontrées

Les problèmes particuliers du bureau résident notamment dans un embouteillage des dossiers à la signature, en raison de leur nombre (754 en cours) et des corrections nécessaires, ce qui nécessite une délégation de signature au moins partielle au chef de bureau.

Autres remarques

Il existe, au sein de l'administration, une coupure factice entre l'urbanisme opérationnel et l'urbanisme juridique. Cette coupure rend la gestion du risque juridique plus difficile.

33- Entretien du 3 juillet 2006 à la sous-direction du droit de l'habitat

Participants: avec M. Lebascle (chargé du bureau du droit immobilier et du contentieux de l'habitat DH1), Mme Faci (responsable du contentieux du droit de l'habitat et de la construction DH1), M. Benhour (instruction des affaires contentieuses en droit de l'habitat et de la construction DH1) et MM. Dos Santos-Jorge et Lichtlé (vacataires dans le cadre de la mission d'évaluation)

Missions du bureau

Les missions de ce bureau (DH1) au sein de la sous direction du droit de l'habitat de la DGUHC sont divisées en deux volets principaux :

- un premier volet relatif au droit de l'immobilier (vente, statut des constructeurs) et au droit de la copropriété ;
- un second volet constitué par la défense des intérêts de l'Etat devant les juridictions administratives (CAA et CE) dans le domaine du droit de l'habitat et de la construction.

C'est ce second volet qui fait l'objet du présent entretien.

Les principaux interlocuteurs de cette cellule contentieuse, outre les juridictions et autres services de la direction, sont essentiellement les DDE (services de l'habitat et services juridiques).

Il y a très peu de contacts entre cette cellule et la DGPA (DAJIL), même si les agents sont amenés à participer à certaines réunions communes (suivi financier des contentieux, prospective, élaboration d'un logiciel commun...)

Contentieux traités

En premier lieu, il faut souligner que ce bureau ne traite pas de contentieux en matière de dommages de travaux publics, de marchés publics ou d'ingénierie publique contrairement à d'autres DAC (DGR, DGMT, DAGIL). Il n'y a pas également de contentieux en liaison avec la DAJ du MINEFI (ex AJT).

Les contentieux sont néanmoins variés et recouvrent les domaines de la construction et de l'habitat. Il s'agit des contentieux relatifs :

- au changement d'affectation des locaux : article L.631-7 Code de la construction et de l'habitat (refus de changement d'affectation contesté par le demandeur) ;
- aux aires de stationnement des gens du voyage depuis la loi SRU (généralement, contestation par les collectivités locales du schéma directeur départemental) ;
- aux litiges en liaison avec l'ANAH (Subventions), des aides à la pierre.
- au nombre minimum de logements sociaux que doivent honorer les municipalités, c'est-à-dire 20 % au minimum d'après l'article 55 de la loi SRU (généralement, contestation par les collectivités locales du nombre constaté de logements sociaux ou du montant des prélèvements opérés sur les ressources fiscales) ;
- aux arrêtés de péril (Préfet intervenant en substitution du maire) ;
- à l'expropriation loi Vivien (expropriation pour insalubrité d'un immeuble);
- aux litiges mettant en cause offices publics HLM ;
- à l' A.P.L. (aide personnalisée au logement).

Il s'agit essentiellement de contentieux en recours pour excès de pouvoir avec néanmoins quelques recours en plein contentieux.

Contentieux les plus importants

En nombre, c'est incontestablement le contentieux APL (aide personnalisée au logement), mais, depuis la réforme du code de justice administrative qui a modifié les possibilités d'appel (sommes supérieures à 8000 €), ce contentieux concerne essentiellement les DDE. Par conséquent, on a assisté à la baisse du nombre de contentieux (moins d'appel) directement traités par le bureau, baisse compensée par un conseil accru aux DDE (aide à la rédaction, données jurisprudentielles, formation etc...)

Contentieux de série

Il n'y a pas en ce moment de contentieux de série.

Il y en a eu un seul (contentieux de série « CARPI », 177 requêtes), mais l'issue a été favorable à l'Etat.

Système de suivi des contentieux

Il existe un recueil de jurisprudence ouvert sur le portail juridique de la DAJIL Pour les décisions les plus importantes, une analyse de l'arrêt est effectuée. La jurisprudence est tenue à jour et

diffusée au moment des formations (notamment au cours de la formation sur le traitement des contentieux APL assurée par le bureau DH1).

Il existe également un système de suivi des contentieux (« CIDOC ») au sein du bureau (enregistrement de toutes les affaires, statistiques, suivi des dossiers...).

Recours à des conseils extérieurs

Il n'y a pas eu de recours à un conseil extérieur (avocat) sur la période de l'évaluation (période 2003-2005).

Politique contentieuse (règlement amiable...) mise en place

Il n'y a pas en principe dans le contentieux du domaine de l'habitat de transactions à l'amiable (à la différence des litiges relatifs aux dommages de TP ou marchés publics concernant d'autres DAC telles que la DGR, DGMT).

Formations mises en place

Dans le domaine de la formation des juristes contentieux, il convient de distinguer plusieurs types de formation

outre les formations ponctuelles (maximum une journée) qui s'adressent à l'ensemble des agents et qui peuvent aborder certains aspects du droit administratif, il existe pour les juristes contentieux des services déconcentrés une formation « prise de poste » qui se déroule sous forme de modules (8 jours) durant plusieurs mois au CIFP de Tours. Tous les domaines d'intervention du ministère sont abordés et traités sous l'angle contentieux (routes, Dommages de travaux publics, domaine maritime et fluvial, urbanisme, droit pénal et déontologie), sans oublier un module sur la procédure contentieuse proprement dite.

Cette formation très appréciée est incontournable pour tout agent amené à traiter du contentieux.

Pour ce qui le concerne, le bureau DH1 est maître d'ouvrage de la formation « contentieux de l'A.P.L. » dispensée également aux agents des services déconcentrés en charge de ce type de litige et qui, elle aussi, se déroule au CIFP de Tours (1 fois par an/ devrait passer à 2 fois par an).

Le but de cette formation, venant en complément de la formation « prise de poste », est, pour ce domaine très particulier de l'action administrative, de développer en amont le conseil juridique, d'indiquer et de faire partager à ces agents qui n'exercent pas tous au sein de services juridiques la politique globale de l'administration centrale dans ce domaine de l'A.P.L. et des diverses aides au logement, de leur procurer surtout une méthodologie rédactionnelle des mémoires de défense en 1^{ère} instance.

Améliorations possibles

En matière contentieuse, on constate depuis plusieurs années un manque de juristes spécialisés. Les conditions de travail sont parfois rendues difficiles par manque de moyens (il est nécessaire notamment d'avoir des outils actualisés).

Au sein du ministère, la circulation des informations pourrait être améliorée. Enfin, s'il est nécessaire d'éviter une trop grande dispersion des activités contentieuses par direction, il importe que chaque direction technique (DGHUC, DGR, DGMT, DSCR...) conserve la pleine maîtrise de son activité contentieuse.

34- Entretien du 27 juillet 2006 au bureau de l'ingénierie d'appui territorial (MA1)

Participants: Mlle Guihal (chargée d'études juridiques et contentieuses au bureau MA1), M. Veillerot (chargé d'études juridiques et contentieuses au bureau MA1) et M. Lichtlé (Vacataire dans le cadre de la mission d'évaluation)

Définition de l'ingénierie d'appui territorial

L'ingénierie d'appui territorial relève en totalité du programme AUIP. Elle comprend plusieurs modes d'intervention et différents types de missions. Dans les modes d'intervention, on distingue :

- l'ingénierie concurrentielle (qui comprend comme types de missions : la maîtrise d'œuvre et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage dont fait partie la conduite d'opération) ;
- l'assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire [ATESAT] (qui comprend également comme types de missions : l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre). Il s'agit d'aider les communes et groupements de communes, en-dessous d'un certain seuil (en nombre d'habitants et de potentiel fiscal), uniquement dans le cadre de la voirie, de l'habitat et de l'aménagement. Il constitue une sorte de service public minimum dont les collectivités territoriales les plus modestes bénéficient ;
- l'ingénierie pour compte propre dans le cadre de protocoles. Il s'agit d'interventions faites pour d'autres ministères (qui comprennent comme missions essentiellement de la conduite d'opération et un peu d'assistance à la maîtrise d'ouvrage plus simple) ;
- le conseil en aménagement pour appuyer les projets de portage des politiques publiques prioritaires, notamment sous forme d'aide à l'émergence de projets (pour essayer de faire naître des projets sur un territoire donné et d'aider à la constitution d'une maîtrise d'ouvrage pour prendre en charge ce projet) ;
- le conseil non rémunéré, ponctuel, en réponse à des demandes des collectivités.

Ces deux derniers modes d'intervention constituent une ingénierie non rémunérée (c'est-à-dire des prestations gratuites qui relèvent du rôle propre de l'Etat à destination de personnes tierces, qu'elles soient publiques ou privées).

La DAJIL semble, quant à elle, avoir une définition extrêmement large, qui ne correspond pas à celle de l'IAT relevant du programme AUIP.

Or la DAJIL traite les contentieux portant sur les conditions d'exécution des contrats ou protocoles en ingénierie. En revanche, pour la partie juridique de l'IAT, le bureau MA1 de la DGHUC traite des problèmes en amont (éclairage juridique pour éviter les contentieux, appui juridique aux services déconcentrés). La circulaire n°2004-18 UHC/MA1/8 – DAFAG/AJ1/1 du 10 mars 2004 relative aux actions contentieuses susceptibles d'être engagées au titre des prestations d'ingénierie publique rappelle d'ailleurs la distinction qui est faite entre les rôles de la DGPA (ex- DAFAG) et de la DGHUC/MA1.

Lorsqu'il existe un contentieux, ce dernier ne concerne le programme AUIP que pour les missions relevant explicitement du programme AUIP. En effet, relèvent de l'IAT les contentieux où l'Etat n'est pas maître d'ouvrage et dans lesquels le service IAT a commis une faute ayant des répercussions sur l'ouvrage ou causant préjudice à des tiers. Par ailleurs, ne relèvent pas de l'IAT les prestations réalisées par les services de la DDE qui portent sur des ouvrages relevant d'autres programmes (ex : route).

Ainsi, en cas de mauvaise exécution par les services de l'IAT et sous réserve des conditions énoncées ci-dessus, le programme AUIP couvre tant la responsabilité contractuelle que la responsabilité extra-contractuelle des services en IAT.

On constate donc que ce problème de définition est essentiel dans le cadre de la mise en place de la LOLF, pour déterminer le périmètre des dépenses de contentieux de l'IAT.

Le bureau de l'ingénierie d'appui territorial qui est une petite structure au sein de la DGUHC, ne disposant que de peu de moyens, a mis en place depuis 2005 une formation pour présenter l'IAT et son cadre juridique, ainsi que pour rencontrer les services opérationnels et juridiques suite au constat d'un manque de communication entre ces deux types de services. En effet, pour traiter les problèmes en IAT, il convient de ne pas traiter séparément les opérationnels et les juristes, mais de les réunir (les opérationnels agissant en amont et les juristes spécialisés en aval d'un contentieux). Il y a un problème de culture et de coopération commune, qui n'est pas forcément le fruit de mauvaises volontés, mais les agents ne voient pas toujours les conséquences d'une mauvaise communication entre eux.

Difficultés rencontrées

Il faut du temps pour la mise en place de l'enquête, avec des problèmes de relance et de précisions des informations remontées. En même temps, les services juridiques des services déconcentrés ont beaucoup de difficultés à recueillir des informations auprès des services opérationnels.

Problème de mémoire de certains faits dans les services déconcentrés quand le dossier est en instance depuis longtemps.

Les fiches d'alerte ne sont pas remplies. Il en résulte une absence de retour d'informations, empêchant la centrale d'anticiper des contentieux importants qui se préparent. Cependant, il convient de noter que les services juridiques sont débordés et répondent comme ils peuvent (manque d'effectif et de temps). De plus, l'IAT est mal connue des services juridiques, ce qui ne les incite pas à répondre rapidement, leurs connaissances en la matière étant parfois inexistante.

Situations et de processus d'insécurité juridique

Les causes des contentieux en IAT ne concernent pas vraiment les textes, mais plutôt les compétences techniques des services sur certains sujets.

Surtout, il y a peu de suivi dans les dossiers de contentieux en IP en raison d'un fort *turn over* dans les services déconcentrés, qui s'accompagne d'une perte de connaissances des services opérationnels (les agents bougent énormément dans les services déconcentrés, sauf dans le sud) et

des services juridiques.

On peut constater un problème de coopération entre les services juridiques et opérationnels : beaucoup d'erreurs pourraient être évitées s'il existait une meilleure collaboration.

Des législations évoluent très vite (ex : code des marchés publics), ce qui fragilise les conditions d'intervention des services ou les conseils qu'ils peuvent procurer en la matière dans le cadre de leurs prestations.

Améliorations possibles

Les juristes ne sont pas nombreux et touchent à tous les contentieux dans les DDE. Il est donc très difficile d'avoir un spécialiste dans un domaine, les juristes ne pouvant pas tout connaître. Il conviendrait donc de penser à mieux intégrer les services juridiques dans les formations organisées par MA1 en matière d'IP (ou d'IAT) et de renforcer la formation des opérationnels sur le plan juridique afin de prévenir les contentieux. Selon les disponibilités de la LOLF, il serait par ailleurs souhaitable de renforcer les effectifs des services juridiques (position qui dépend plus de la DGPA).

Les juristes ne sont pratiquement jamais associés en amont, ce qui signifie qu'il n'y a pas d'anticipation des contentieux et un vrai manque de coopération. Le dialogue ne doit pas seulement avoir lieu en aval, mais également en amont. Il conviendrait donc de fournir certaines pistes aux services sur les modalités de coopérations entre les services opérationnels et les services juridiques.

Il conviendrait de signaler aux services juridiques l'existence d'un site intranet questions/réponses juridiques sur l'IP sur le site de la DGUHC afin qu'ils puissent le consulter et poser leurs questions à MA1.

Certains points pourraient être améliorés dans les services déconcentrés mettant en œuvre le référentiel qualité maîtrise d'œuvre généralisé. Sur ce point, un travail est actuellement effectué à MA1 pour compléter ce référentiel afin d'améliorer la qualité et la sécurité juridique des missions de maîtrise d'œuvre.

Il est possible encore d'améliorer les prestations des services en développant les études sur des points de droit posant problème en IAT, études qui peuvent être faites tant en interne à la MA1 qu'en coopération avec la DGPA.

Autres fragilités

Il y a peu de juristes connaissant bien l'IAT dans les services déconcentrés.

Les juristes sont présents au niveau du siège de la DDE, mais il existe des subdivisions où les opérationnels se sentent isolés, notamment lorsqu'ils sont confrontés à des blocages.

Pour le traitement des contentieux, les services se trouvent confrontés parfois à des difficultés, notamment pour l'obtention de certaines pièces (les agents peuvent avoir du mal à obtenir les statuts d'un syndicat intercommunal ou même d'une entreprise).

De plus, les agents n'ont pas encore tous acquis la culture de l'écrit, ce qui représente d'énormes

pertes d'éléments nécessaires pour la défense de la DDE en cas de litige, (comme, par exemple, la conversation avec un maire non retranscrite). Les agents ne perçoivent pas l'importance de préconstituer des preuves, au cas où le dossier irait au contentieux. Il n'y a pas encore de culture de l'anticipation du contentieux (insistance sur ce point déjà faite dans les formations).

Amélioration de la maîtrise du traitement des dossiers contentieux

L'enquête peut révéler des besoins en formation qui permettrait de mieux maîtriser le traitement des dossiers contentieux : si nécessaire, il faudrait prévenir les CIFP de certains besoins des services pour qu'ils prévoient la formation adéquate (sauf si elle existe déjà en centrale).

Il faudrait parvenir à une meilleure coordination inter-services et à instaurer des dialogues permettant de faire remonter les informations rapidement, de repérer des processus de traitement des contentieux, et de parvenir à sécuriser l'action juridique du ministère par la mise en place d'un référentiel démarche-qualité en IAT.

La DRE de la Somme semble avoir fait une analyse de la fonction juridique dans trois DDE. MA1 va se rapprocher de cette DRE pour savoir ce qu'ils ont fait et les leçons qu'ils en ont tirées. Des initiatives locales existent donc et il est dommage que ces informations ne soient pas transmises à la centrale car elles peuvent intéresser tous les services juridiques.

Il faudrait que la hiérarchie s'implique un peu plus dans le domaine juridique en s'impliquant un peu plus dans le suivi et le traitement des contentieux (dans ce domaine, il y a encore un problème de culture).

Il conviendrait d'améliorer la diffusion d'une culture juridique au sein des services car bon nombre d'agents ont encore une réaction de défense contre le droit et le juriste ; plus par crainte de la sanction amenée par le droit que par le droit lui-même.

Des points de droit sont déjà faits sur le site intranet mais peuvent encore être améliorés suivant les questions remontées par les services.

Pièce jointe 4

MONOGRAPHIE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ROUTES (DGR)

I – La fonction juridique et contentieuse à la DGR

11- Organisation, moyens et fonctionnement

111- Organisation

La DGR comporte quatre sous-directions :

- la sous-direction de la planification et du budget (R/PB) ;
- la sous-direction des autoroutes et ouvrages concédés (R/AR) ;
- la sous-direction des investissements routiers (R/IR) ;
- la sous-direction de la gestion du réseau (R/GR).

112- Le bureau des affaires juridiques

Au sein de la sous-direction de la gestion du réseau (R/GR) : le « **bureau des affaires juridiques** » (R/GR-J) traite la totalité des contentieux portant sur le réseau routier national:

- précontentieux remontant au niveau central (recours gracieux, certaines transactions, etc)
- contentieux en appel et en cassation portant sur le réseau routier national (dommages de travaux publics, recours en annulation contre les DUP, marchés de travaux sur les routes nationales, recours en annulation contre les décrets divers).

Il est également conseil juridique des services déconcentrés du MTETM et des services de la DGR.

Il élabore la réglementation relative au domaine.

Nombre de juristes du bureau (généralistes et spécialistes)

13 agents dont 7 chargés d'études qui interviennent dans le domaine du contentieux et du conseil aux services.

Niveau de formation des agents

Les agents ont-ils tous une formation universitaire en droit ou ont fait Sciences Po.

Contacts avec la DAJIL

- contribution à l'élaboration des textes normatifs ;
- association le plus en amont possible lorsque la complexité de la matière traitée le justifie.

113- Système de suivi des affaires contentieuses

Absence de tableau de suivi d'activité (mais des initiatives existent, qui précisent notamment les dates de réponses obligatoires).

Le bureau est organisé sur le modèle d'un greffe :

Une affaire nouvelle est classée sous un numéro d'enregistrement (gardé pour toute intervention sur cette affaire) composé par :

- l'année ;
- le département du fait générateur ;
- le numéro de l'affaire dans ce département pour cette année .

Un tableau de bord financier est tenu indiquant :

- le chargé d'études ;
- le numéro de l'affaire ;
- le nom de l'affaire ;
- l'instance en cours (1ère instance, appel, cassation + date prévisible de jugement), avec les prétentions des parties ;
- le montant des condamnations ;
- les paiements effectués.

Deux bases de données sont principalement utilisées pour le traitement des contentieux :

- « contentieux DR » application ayant une fonction de greffe enregistrant les entrées et les sorties des productions;
- « juriroute » qui est une base de données propre à la DGR, créée et alimentée par elle-même, ouverte aux services juridiques des DDE.
- Calcul des sommes à payer effectué en utilisant le logiciel « TRIBUN ».

Ce système de suivi est utilisé pour

- la gestion des affaires en cours.
- La prévision de la dépense contentieuse, la gestion des crédits contentieux du BOP « entretien – exploitation » au sein du programme« RRN
- établir le tableau d'inventaire annuel des provisions pour litiges individuels.

114- Recours à des avocats en défense et coût

Le recours à des concours extérieurs est exceptionnel (une dizaine de commandes à des avocats par an pour assurer la défense de l'Etat) et concerne le plus souvent les contentieux de marchés publics.

Les honoraires sont en moyenne compris entre 3.500 et 8.000 €

115- Difficultés rencontrées avec les greffes des juridictions administratives

Pas de difficultés avec les greffes (les services sont en possession de tous les jugements).

116- Relations avec les services déconcentrés (DDE)

Relations avec les services déconcentrés concernant les contentieux

Compétences de droit commun (sauf compétences marginales dès la première instance de la centrale [introductions d'instance]).

Préparation par les services centraux de l'exécution de l'ensemble des décisions de justice (calcul des sommes à payer sur « TRIBUN ») : la fiche de calcul est annexée à une note explicative, précisant les crédits devant supporter la dépense (BOP, OBI).

Il existe un déficit d'information concernant le mandatement des sommes car les DDE ne font pratiquement jamais remonter l'information ce qui est préjudiciable à l'utilisation des crédits et à la bonne exécution des décisions de justice. Le SIJ devrait être une réponse à ce déficit d'information.

Remarques sur l'organisation des services déconcentrés

L'impact de la réorganisation en cours des services routiers, sont prévisibles :

- a) la décade à terme au niveau central du nombre de dossiers contentieux en raison du transfert des routes nationales d'intérêt local aux départements en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;
- b) corrélativement, une forte croissance de l'activité de conseil aux services et la multiplication des interlocuteurs dans le domaine juridique (DIR, DRE et DDE).

Le système des fiches d'alerte n'a jamais fonctionné (le SIJ est très attendu, afin d'avoir une vision d'ensemble des litiges routiers).

117- Dossiers contentieux dits « emblématiques »

Types de contentieux emblématiques

Trois qui concernent :

- les accidents de la route (dommage de travaux publics DTP) ;
- les ouvrages routiers (marchés publics MP) ;
- les expropriations (déclaration d'utilité publique DUP).

Détail des contentieux choisis (six)

- « VEUVE BOBET » (non jugé) ;
- « SA GUINTOLI » (non jugé) ;
- « REVILLARD » (jugé en 2006) ;
- « FILIA-MAIF (jugé en 2005) ;
- « EPOUX GINIAUX » (jugé en 2005) ;
- « FORESTIER » (jugé en 2005).

118- Questions diverses

Information parcellaire de la DGR sur la situation du contentieux routier (information de l'existence d'un contentieux le plus souvent au moment de la notification d'un jugement par le juge de première instance).

Action prioritaire du bureau en matière contentieuse : les contraventions de grande voirie.
Contentieux les plus nombreux : les DTP.

Contentieux les plus coûteux : MP et DTP (coût immédiat) ; il est important de ne pas négliger le coût indirect des DUP (souvent considérable).

Augmentation sensible des procédures de référés.

Améliorations possibles des prestations juridiques des agents de la DGR

Développer l'association des juristes en amont des décisions et de manière opportune.

Changer l'image que les agents peuvent avoir du droit (« sentiment d'un carcan », crainte de l'agent de voir sa responsabilité pénale engagée, voire méconnaissance des risques juridiques...).

Améliorer la maîtrise du traitement des dossiers contentieux par l'organisation d'un meilleur retour des informations des services déconcentrés au niveau central.

12- Bilan de l'organisation de la fonction contentieuse

Mise en place un système de suivi des contentieux : Oui.

Respect des délais (délais d'appel + délais d'application des décisions de justice).

Délais d'appel respectés (problèmes concernant les notifications de jugement qui sont adressées très souvent à des directions incompétentes).

Difficulté à connaître les délais d'application des décisions de justice (les DDE ne font pratiquement pas remonter l'information, ce qui peut être préjudiciable à l'utilisation des crédits et à la bonne exécution des décisions de justice [problème des intérêts moratoires]/ en même temps, DDE n'ont pas toujours les crédits disponibles pour l'exécution).

Prévisibilité du coût budgétaire global des contentieux

Elle est difficile, notamment en raison du fait que l'administration ne maîtrise pas les délais (engorgement des tribunaux). Le SIJ sera un outil essentiel dans l'amélioration de la connaissance et de la prévision du coût budgétaire du contentieux dans ses grandes masses.

Mécanismes d'alerte à mettre en place afin d'empêcher la découverte tardive d'affaires contentieuses importantes

Le système pourrait être amélioré par une meilleure information des affaires contentieuses en cours

dans les services déconcentrés. La création des DIR et des SMO, services spécialisés dans le domaine routier, et le pilotage des contentieux sur le RRN par un nombre réduit de services sera l'occasion de renforcer les liens avec la DGR.

Sratégie contentieuse

La DGR incite à la transaction quand le contentieux est perdu d'avance. Cela étant la transaction est déconcentrée et lors d'une transaction l'administration ne doit pas payer au-delà de ses obligations légales et contractuelles.

Analyse systématique des contentieux dénoués ? Non.

II - Le recensement des affaires

		2003	2004	2005	TOTAL
Recensement du nombre des litiges	Transactions	Données non disponibles pour la DGR			
	Affaires contentieuses enregistrées	Donnée inconnues pour la DGR			
	Affaires contentieuses en instance	365	417	315	365 (moyenne)
	Affaires contentieuses jugées	17	18	71	106
Recensement par nature juridique des litiges (non identifiable)	REP				
	RPC				
	R				
	Contentieux spéciaux (habitat insalubre par exemple)				
	Contentieux où le ministre chargé des finances défend les intérêts de l'Etat devant les juridictions civiles à raison de l'action des services de l'Equipement				
	Contentieux de l'excès de pouvoir dans lequel la légalité d'actes ou de décisions de collectivités locales ou de groupements dont l'Etat (équipement) a été le conseil est contestée				
Recensement des affaires jugées où l'Etat a été condamné	Nombre	13	10	43	66
	Motifs principaux de condamnation				
	Montant des condamnations (en €)	324856,8	71277,36	3970166,48	4366300,64
Recensement des affaires jugées où l'Etat a gagné et réparations obtenues le cas échéant	Nombre	4	8	28	40
	Montant des réparations (en €)			3364800,90 (pour 1 affaire)	3364800,9
Conseils extérieurs	Nombre de dossiers concernés	Environ 10 dossiers par an			
	Coût des conseils extérieurs (en €)	Honoraires compris entre 3500 et 8000 €			

Le tableau évaluatif de la DGR est un tableau approximatif. Il a été dressé à partir :

- du nombre de contentieux en cours fournis par le logiciel de traitement des contentieux de la DGR,

- des « tableaux de bord de suivi des crédits contentieux » annuels recouvrant la période d'étude.

Le nombre de transactions ne peut être connu avec précision car l'ensemble des transactions n'a pas vocation à remonter en administration centrale

Les données disponibles permettent de connaître de manière approximative :

- le nombre d'affaires contentieuses en instance pour chaque année de la période étudiée;
- le nombre d'affaires contentieuses jugées, de manière définitive ou non (il n'est pas possible de distinguer les affaires contentieuses jugées de manière définitive de celles qui ne le sont pas).

Ainsi, le montant des condamnations indiquées dans le tableau regroupe à la fois les montants définitivement dus et les montants des condamnations provisoires susceptibles d'être modifiés en appel ou en cassation.

Cependant les différences entre les montants des condamnations entre l'année 2003, 2004 et 2005 nous amènent à la conclusion que la prévision du montant des condamnations de la DGR est très difficile car fort variable. La difficulté de prévision des contentieux et la méconnaissance des contentieux en cours en 1^{ère} instance est à l'origine des différences observées entre les montants des condamnations 2003, 2004, 2005

Quant au coût du recours aux avocats, celui-ci ne peut être évalué, la DGR étant le plus souvent informée après coup.

III – Comptes rendus des entretiens effectués

31- Entretien du 8 août 2006

Participants: M. Paul Weick, chef du bureau R/GR-J et M. Jean-Xavier Lichtlé, vacataire dans le cadre de la mission d'évaluation.

311- Missions du bureau des affaires juridiques

Le bureau des affaires juridiques de la DGR (DGR/GR-J) a trois missions principales :

- le traitement du contentieux en appel et en cassation portant sur le réseau routier national (dommages de travaux publics, marchés, déclarations d'utilité publique/expropriations) ;
- le conseil juridique des services déconcentrés du MTETM et des services de la DGR (cette activité de conseil occupe environ 40 % de l'activité des chargés d'études) ;
- la réglementation (décentralisation, réorganisation des services routiers de l'Etat, suivi du code de la voirie routière, réglementations diverses).

Il est le résultat d'une fusion déjà ancienne du bureau du contentieux et du bureau de la réglementation de la direction des routes. Il est très appréciable d'avoir réuni les deux expériences

au sein d'un même bureau, celle du contentieux et celle de la réglementation, les deux activités s'enrichissant mutuellement.

Il comprend 13 agents, dont 6 chargés d'études qui interviennent dans le domaine du contentieux et du conseil aux services.

La DGR est particulièrement soucieuse de l'application des règles de protection du domaine public routier national (contraventions de voirie routière), qui relèvent de la compétence du juge judiciaire. Elle apporte également une attention particulière aux transactions et veille à ce que l'Etat ne soit pas amené à payer des sommes indûes.

Evolution en cours des services routiers

Aujourd'hui, l'organisation des services routiers de l'Etat est en pleine mutation.

Les DDE n'auront plus à terme de fonctions liées aux infrastructures routières. S'agissant du futur RRN (Réseau Routier National), ces fonctions seront réparties progressivement entre les DRE (où seront implantées les services de maîtrise d'ouvrage [SMO] en charge localement du développement du RRN) et 11 directions interdépartementales (DIR) en charge de l'entretien et de l'exploitation du réseau par axes.

L'Etat s'est désengagé des 2/3 du réseau national (16.000 km de routes transférés le 01/01/06). Ce sont les conséquences de la décentralisation. En voici l'historique :

- entre 1972 et 1979 : plusieurs dizaines de milliers de km de RN passés aux départements par voie conventionnelle ;
- 1982 : les lois Defferre n'ont pas vraiment touché aux routes ; en revanche, mise à disposition des conseils généraux des moyens de l'Equipement (notamment les effectifs) ;
- 2004 : nouvelle vague de décentralisation des routes (en cours) ; séparation complète des activités routières de l'Etat et des départements (transfert de près de 30.000 agents aux départements, fin du régime des mises à disposition des DDE, transfert de 17.000 km de RN).

Il existe 11 DIR. Elles ne sont pas des services polyvalents comme les DDE, mais des services spécialisés (avec des CEI tous les 60 km environ). On est aujourd'hui à mi-parcours dans la réorganisation : les DIR ont été créées juridiquement par décret du 26/05/06 (sorti au JO le 30/05/06). Elles seront progressivement constituées à l'automne 2006 (notamment les RNIL en attente de déclassement dans la voirie communale). Les DIR ont des compétences sur des axes routiers qui transcendent les limites administratives classiques (départements et régions).

Un problème de positionnement des services juridiques va se poser : il conviendrait de retenir une organisation souple à l'échelle de la DIR.

Répartition des compétences entre les services déconcentrés et les services centraux

Selon le principe de la décentralisation, les préfets sont compétents en première instance. Ainsi, les services déconcentrés (DDE actuellement) traitent l'ensemble des recours devant les tribunaux administratifs.

Au niveau central en principe, il n'y a de dossier qu'en appel et en cassation marginalement, certains dossiers sont traités par les services centraux dès la première instance (introductions d'instance, par exemple les référés instructions).

312- Connaissance des contentieux

L'information de la DGR sur la situation du contentieux routier est parcellaire. La DGR n'est informée le plus souvent de l'existence d'un contentieux qu'au moment de la notification de son jugement par le juge de première instance.

Des dossiers contentieux peuvent avoir plus de 10 ans ; certains dossiers, non strictement contentieux, peuvent remonter à 20 ou 30 ans.

Le système des fiches d'alerte n'a pas fonctionné, une explication pouvant être trouvée dans le système des crédits évaluatifs de l'ex-chapitre 37-72-10 qui n'incitait pas les services déconcentrés à remonter l'information en centrale. Les fiches d'alerte ne constituaient pas un système d'information efficace, mais s'apparentaient plutôt dans les faits à une augmentation de la masse de travail. Aujourd'hui, un logiciel existe, uniquement au niveau central. Il n'y a pas de problème au niveau des délais (les chargés d'études font des tableaux, incorporant également un tableau financier). Mais, même si en pratique aucun problème ne se pose, ce travail est artisanal : les choses iront mieux quand le personnel aura le SIJ.

Le SIJ, à l'élaboration duquel la DGR participe activement, est très attendu afin de disposer enfin d'une vue d'ensemble des litiges routiers.

L'objectif « contentieux 0 » est impossible : il existera toujours des recours ; il faut se protéger dès l'élaboration des dossiers. Mais il y a relativement peu d'annulations.

Nombre de contentieux sur la période 2003-2005

Avec une marge d'erreur :

- DTP : 240
- DUP : 138
- MP : 129

Détail

- 3/5ème de DTP et dommages causés aux tiers
- 1/5ème de marchés publics
- 1/5ème DUP (coût indirect colossal) et expropriation

Coût global des contentieux

Une appréciation du coût moyen d'un contentieux est sans grande signification. Les contentieux de DTP vont de quelques centaines d'euros à un million d'euros pour les plus importants d'entre eux.

En marchés publics, les montants sont beaucoup plus élevés ; les prétentions sont le plus souvent comprises entre 100 000 € et plusieurs millions. Les condamnations au-dessus de 400 000 € sont cependant rares.

Il y a un coût immédiat pour les marchés publics et les dommages de travaux publics.

Mais il existe également un coût indirect souvent considérable pour les DUP. Sur les opérations complexes, l'échéancier est plus ou moins contraint dès qu'il y a un contentieux (implique un retard, avec des conséquences immédiates). Par exemple, il faut indemniser les entreprises qui interviennent (leur coût peut être augmenté).

Décision de faire appel

La gestion des contentieux se fait plutôt au cas par cas : il n'y a pas d'appel si le recours est injustifié, mais on peut aller au contentieux pour obtenir des jurisprudences et des positions claires du juge.

La dimension politique des dossiers traités implique de dépasser la simple logique du dossier gagné/perdu. Il arrive que l'on souhaite poser une jurisprudence (par exemple, pourvoi en cassation en raison d'une incertitude d'interprétation de la règle : en pratique, le contentieux est perdu, mais le pourvoi répond à une question d'interprétation).

Evolution du nombre des contentieux

Si le nombre de contentieux nouveaux est stable, le montant des condamnations tend à augmenter, particulièrement en DTP. Suite au transfert des RNIL, on ne devrait connaître au niveau central -c'est-à-dire en appel- une décreue du nombre de dossiers contentieux qu'à un horizon de 3 à 4 ans, compte tenu des délais de jugement des tribunaux administratifs. En revanche, l'activité de conseil aux services (DIR, DRE et DDE qui restent compétentes pour les RNIL non transférées) connaît une forte croissance compte tenu de l'entrée dans une période de transition liée à la réorganisation des services routiers. Cette tendance devrait s'accroître encore en 2007 et 2008.

Suggestion pour diminuer le nombre de contentieux

Il est important d'associer les juristes en amont des décisions et de manière opportune. Trop souvent, lorsque l'affaire arrive au contentieux, elle ne peut plus être gagnée : tout juste peut-on espérer « limiter les dégâts » par une défense offensive.

Aujourd'hui, la dimension juridique est prise en compte globalement par les agents, mais cette prise de conscience des responsabilités est également facteur de craintes (particulièrement le risque pénal, qui parfois inhibe tout). Le droit devient alors un carcan, source de blocage.

Principaux enjeux financiers

Si les dossiers de DTP sont numériquement les plus nombreux, les principaux enjeux financiers directs portent sur les contestations de marchés publics. Les litiges portant sur les DUP ont un coût financier indirect le plus souvent considérable. Ce domaine est très complexe, avec un régime juridique impliquant une multiplicité d'actes et autant de risques de recours. La matière juridique

sur laquelle se construisent les projets routiers est particulièrement mouvante, marquée par une multiplicité de dispositifs plus ou moins praticables, conçus souvent dans la précipitation sans vue d'ensemble des enjeux auxquels l'aménageur routier est confronté.

Recours à des conseils extérieurs

Le recours à des avocats reste l'exception et ne dépasse pas, en temps normal, une dizaine de commandes par an. Ces recours aux avocats concernent la défense de l'Etat devant les juridictions, non l'activité de conseil à proprement parler. Les dossiers confiés aux avocats sont généralement ceux de marchés publics (en revanche, rarement sur un dossier de DUP). Les honoraires sont généralement compris entre 3.500 et 8.000 €TTC.

Nous avons recours à des avocats en général en présence :

- d'une affaire d'une particulière complexité ou à enjeu financier important ;
- d'une affaire de portée politique majeure ;
- d'une urgence particulière à produire.

Recours à la transaction

Il y a incitation à la transaction quand le contentieux est perdu d'avance et pourrait aggraver la charge pour l'Etat.

En principe, la transaction est déconcentrée (il reste à fixer le seuil au-delà duquel elle restera au niveau central). Mais une limite claire est posée : l'administration ne doit pas payer au-delà de ses obligations légales et contractuelles. Si la transaction « dérape », le recours au juge est nécessaire.

Difficultés actuelles

La principale source de difficultés pour les services dans leur action juridique est l'instabilité d'une réglementation foisonnante qui empile les dispositifs. Par exemple, le CMP est très compliqué et change tout le temps (3 codes des marchés publics en 5 ans). Il convient également de prendre en compte la jurisprudence foisonnante dans ce domaine.

Aujourd'hui, une autre difficulté existe avec le recours croissant aux procédures de référés. Il y en a de plus en plus dans les MP et les grands projets d'infrastructures (occupation provisoire, etc.).

Il existe également des lourdeurs procédurales : en matière de protection du domaine (contraventions de voirie routière) : compétence est donnée au juge judiciaire. Il s'agit pourtant d'un formalisme : l'intérêt est avant tout la réparation immédiate des préjudices, non l'aspect répressif. Il faudrait plutôt avoir une procédure du côté du juge administratif. En pratique, la procédure passe systématiquement par l'administration centrale, dans l'urgence (le recours à un avocat coûtant parfois plus cher au MINEFI que la somme obtenue en réparation)

Certaines procédures ont heureusement disparu : jusqu'à présent, les dossiers de déclassement de routes nationales remontaient en administration centrale ; aujourd'hui, les préfets sont compétents et les dossiers ne remontent que si une collectivité territoriale émet un avis défavorable (décision prise alors par décret en CE).

Contribution de la DAJIL

La DAJIL apporte une contribution tout à fait appréciable à l'élaboration des textes. Lorsque la complexité de la matière traitée le justifie, elle doit être associée le plus en amont possible, de préférence au stade des consultations interservices. La DGR et la DAJIL se complètent bien pour l'aspect droit public, la DAJIL assurant le pilotage de cette action au niveau ministériel. En droit pénal, l'information mutuelle entre la DAJIL et la DGR est indispensable.

Zone de fragilité majeure du ministère dans le domaine juridique

La production normative est au premier rang des causes de fragilité de l'activité juridique du ministère. Le ministère dispose de juristes de qualité, mais ceux-ci sont, en DDE, insuffisamment associés aux processus de décision. A cet égard, on peut constater une certaine routine dans l'application du droit et un suivi insuffisant de l'évolution des règles, alors que celles-ci sont foisonnantes et très changeantes. Sans doute l'administration centrale doit-elle porter une attention plus grande à la bonne information des services sur l'évolution du droit.

Autres fragilités

Les ressources juridiques et techniques sont solides. L'enjeu essentiel :

- améliorer les circuits d'élaboration de la norme afin d'associer les services intéressés le plus en amont possible, et non la veille d'une RI ;
- ne pas multiplier les interfaces aux niveaux ministériel et interministériel
- ne pas précipiter la rédaction de textes complexes aux enjeux multiples

On distingue des fragilités des services au niveau :

- des suites réservées aux contraventions de voirie routière ;
- de la tenue des « mains courantes » (passages recensés et variables en fonction du trafic, il faut noter les horaires précis...), bien que des progrès importants aient été réalisés par les DDE : le juge utilise l'information contre le service lorsqu'il n'est pas irréprochable ;
- de la chaîne de remontée de l'information, pour que les décisions soient prises au bon échelon
- des instructions données aux agents pour prévenir les accidents
- de la passation des MP (procédures mouvantes sur des marchés complexes)
- des DUP : multiplication des procédures contraignantes (droit de l'environnement) et logiquement multiplication des angles d'attaque contentieux (les associations sont de plus en plus organisées et professionnelles, le juge est exigeant)
- des dommages de TP : par exemple, un problème de signalisation inadaptée
- de la méconnaissance des agents sur la nature du risque : par exemple, autrefois, un trou sur la chaussée ne devait pas dépasser 5 cm (jurisprudence ambiguë) ; les services ont retenu cela, mais cette pratique est devenue dangereuse au niveau pénal, car les services ont l'obligation également de traiter le risque sur la chaussée, quel qu'il soit.

32- Entretien du 14 juin 2006

Participants : Mme Rodolphe-Mérot (chargée d'étude juridique au bureau DGR/GR-J) et M. Lichtlé (vacataire dans le cadre de l'instance)

Missions de ce bureau

Les missions du bureau comportent à la fois la réglementation, le contentieux et le conseil (*i.e.* : diffusion de la connaissance du droit et réponse à des problèmes de droit).

Le conseil juridique est donné aux services déconcentrés (application de la réglementation) et aux services de la DGR.

Impact de la politique actuelle de décentralisation sur les contentieux

Compte tenu de la décentralisation d'un certain nombre de routes nationales, le nombre de contentieux traité par le bureau devrait diminuer d'ici trois à cinq ans. En effet, les contentieux nés après les transferts effectués seront de la compétence des départements.

Le contenu du poste de chargé d'études juridiques au sein de ce bureau va donc probablement évoluer vers un équilibre différent entre conseil et contentieux.

Suivi des contentieux au sein de ce bureau

Le secrétariat du bureau est organisé sur le modèle d'un greffe. Lorsqu'une affaire arrive, elle est enregistrée sous un numéro composé par l'année, le département du fait générateur et le numéro de l'affaire dans ce département pour cette année. Ce numéro est gardé pour toute intervention sur cette affaire (précontentieuse ou contentieuse). Les entrées et les sorties font l'objet d'un suivi pour chaque affaire ainsi enregistrée.

Il n'y a pas de tableau de suivi d'activité. Mais j'ai pris l'initiative de faire un tableau moi-même, en précisant notamment les dates de réponses obligatoires.

Deux bases de données sont principalement utilisées pour le traitement des contentieux : légifrance et juriroute (une base de données « maison », créée et alimentée par la DGR et ouverte aux DDE). Ces bases de données sont essentielles compte tenu de la nature du travail contentieux.

Suffit-il de connaître le coût direct d'un contentieux pour connaître son coût réel ?

En ce qui concerne le coût du contentieux, il faut faire une différence entre le coût direct d'un contentieux (montant versé lors de l'exécution d'une décision de justice) et son coût indirect.

Par exemple, l'annulation d'un texte portant DUP (Déclaration d'Utilité Publique/ REP) n'a pas d'impact financier direct. Toutefois, elle a bien un coût indirect pour l'administration car la DUP est la résultante d'un long processus : études diverses (études de faisabilité, étude de tracé, étude acoustique, étude sur l'eau, avant-projet sommaire...) et enquête publique.

Recours à la transaction

Le recours à la transaction est recherché afin de prévenir les contentieux, en réglant les litiges qui peuvent opposer l'Etat aux personnes privées chaque fois qu'il apparaît que les droits de ces dernières sont établis de manière incontestable.

Ceci est conforme à la circulaire du 6 février 1995.

Répartition des compétences entre les services déconcentrés et les services centraux

Les préfets sont compétents en première instance. Ainsi, les services déconcentrés (DDE actuellement) traitent l'ensemble des recours devant les tribunaux administratifs.

Nous sommes compétents en appel et en cassation.

Etes-vous en possession des jugements ? Etes-vous sûre qu'ils sont exécutés ?

La notification des jugements est faite au Ministre : nous sommes donc en possession de tous les jugements.

Ce sont les services centraux qui préparent l'exécution de l'ensemble des décisions de justice, qui sont ensuite transmises aux DDE pour paiement effectif. Le calcul des sommes à payer est effectué en utilisant le logiciel TRIBUN. La fiche de calcul est annexée à une note explicative précisant les crédits devant supporter la dépense (BOP, OBI).

Il existe cependant un déficit d'information en ce qui concerne le mandatement des sommes. En effet, les DDE ne font pratiquement jamais « remonter » l'information. Cette situation est préjudiciable à un suivi fiable à la fois de l'utilisation des crédits, mais aussi de la bonne exécution des décisions de justice (problème des intérêts moratoires). Le nouvel outil informatique de suivi des contentieux (SIJ), actuellement en cours d'élaboration au sein du ministère, devrait être une réponse à cette situation.

Connaissez-vous des retards dans l'exécution des décisions de justice ?

Quand les DDE tardent à exécuter une décision de justice, cela coûte cher à l'Etat : tout retard d'exécution emporte paiement d'intérêts moratoires. Il est donc nécessaire d'exécuter promptement les décisions de justice. Mais les crédits disponibles ne permettent pas toujours aux DDE de faire diligence : il apparaît fréquemment que la priorité des DDE n'est pas l'exécution des décisions de justice.

Le choix a été fait à DGR de ne pas provisionner les dépenses contentieuses. Un travail de prévision des dépenses contentieuses intégrant un niveau de risques identifié débouche sur une programmation de dépenses, ce qui permet une meilleure gestion des crédits affectés, avec éventuellement un redéploiement en tant que de besoin.

Le principal écueil de ce système réside dans le fait que l'administration ne maîtrise pas les délais (une dépense prévue l'année peut intervenir beaucoup plus tardivement compte tenu notamment de l'encombrement des tribunaux) pas plus que la décision qui sera prise.

Comment améliorer la qualité des prestations juridiques des services déconcentrés ?

Les DDE travaillent sur des contentieux compliqués.

La formation est de toute façon un des éléments d'amélioration de la qualité juridique des prestations des agents (par exemple: l'appel en garantie, le suivi des expertises...), mais il faut pratiquer. La polyvalence dans un secteur d'activité est une bonne chose, mais elle doit rester limitée compte tenu de la complexité des domaines : il existe différentes filières de métiers, il faut donc trouver des agents dans ces filières ou les former, et ensuite les garder.

Pour certains métiers, la trop grande mobilité des agents peut être préjudiciable au bon fonctionnement du service. Ainsi, il serait souhaitable que les agents restent en poste durant une période plus longue que les trois ans actuellement admis. Cette fréquente mobilité rend difficile le suivi des affaires contentieuses, souvent complexes supposant un bon niveau d'expertise (acquis notamment par des formations adéquates mais aussi par la multiplicité et la diversité des affaires traitées).

Dans ce ministère, il y a des ressources humaines véritables, aussi bien au niveau technique que juridique. On peut dire qu'il existe globalement un haut niveau de qualité des agents. Encore faut-il qu'il soit bien exploité.

33- Entretien du 14 juin 2006

Participants : M. François Duval (conseiller du directeur général des routes pour les affaires juridiques) et M. Jean-Xavier Lichtlé (vacataire dans le cadre de l'instance)

Quels sont les contentieux les plus complexes à traiter ?

Les marchés publics sont les contentieux les plus complexes à traiter. Ce sont des contentieux qui ne sont pas forcément très délicats du point de vue juridique mais nécessitent l'appréhension de multiples éléments techniques. Il s'agit de gros contentieux indemnitaires. En moyenne, il faut 3/4 jours pour commencer à analyser correctement un tel dossier, car ce sont des contentieux difficiles à plaider, qui s'étudient au cas par cas.

Quelles sont leurs causes ?

Ils sont dus à des causes diverses :

- des sujétions techniques imprévues
- un changement du projet initial
- une erreur commise

On ne peut pas répondre à un dossier de manière abstraite : il faut lire et comprendre de très nombreux documents techniques (études préalables, rapports géotechniques...). Au début de l'étude d'un dossier, l'expert en droit ne peut pas dire qu'il sait résoudre le problème qui se pose ; mais il doit savoir comment trouver les éléments pertinents dans le dossier.

Concernant les erreurs commises, n'existe-t-il pas un problème de formation des agents ?

Il faut arrêter de vouloir former à tout va mais parvenir à mieux récolter les fruits des formations dispensées. Je constate qu'il faut reformer en permanence les agents ! Ce constat est inquiétant : les cursus professionnels devraient être organisés en fonction des acquis professionnels. Pour une sortie de poste, il devrait être possible d'exercer un métier différent sans perdre les acquis. Il existe donc une perte en ligne de compétences et un incroyable gaspillage en terme de capacités et de compétences (malgré le comité de filière).

S'agissant des erreurs commises, il faut insister sur le fait que la problématique juridique est devenue prégnante partout : les agents techniciens n'avaient pas toujours conscience de mal faire et de la gravité de leurs manquements au niveau du droit. Cela révèle une méconnaissance des concepts juridiques élémentaires. La Cour des comptes a d'ailleurs relevé certains comportements, comme la passation de marchés d'étude à la place de marchés de main d'œuvre : il y a pourtant des régimes spécifiques de passation, avec un risque pénal potentiel.

La complexité du droit n'est-elle pas responsable ?

La complexité du droit y est certainement pour quelque chose. La réglementation est souvent mal faite. Quand on construit une route, on ne peut pas toujours préjuger de la pertinence de tous les choix effectués au début de la procédure. Pourtant, si ces choix sont inscrits dans le programme, il

peut devenir illégal de les faire varier par la suite (sauf à passer un nouveau marché ou refaire une déclaration d'utilité publique).

Mais il n'y a pas que la complexité de la règle de droit ; il y a également sa rigidité : elle définit plutôt des procédures que des objectifs. La tentation est alors de la contourner, mais il faudrait comprendre que la sanction peut être extrêmement grave. Dans le cas où la violation de la règle a des conséquences pénales, il faut être inconscient pour ne pas la respecter.

Selon vous, quelle est la cause de cette complexité du droit ?

La complexité du droit dépasse largement le cadre du ministère et correspond à un comportement sociétal global. On s'est forgé une culture du juridiquo-théorique, alors qu'il faudrait maintenir un juste équilibre entre la réalité et la théorie juridique. Le système actuel tend parfois vers l'absurde. Cela est dû à l'abstraction des juristes : un droit imparfait génère fatalement des imperfections.

Or, le juriste devrait servir de béquille. A la DGR, on construit et on entretient des routes : le but final est donc d'avoir concrètement construit une route ou de l'avoir maintenue en bon état. Aujourd'hui, à la vue des risques juridiques, un sentiment paralysant de crainte apparaît : les risques ne cristallisent pas très souvent mais ils existent.

Il en est ainsi des impacts environnementaux. Pour certains projets, on sait que toutes les décisions vont être attaquées ; face à un contentieux hargneux, il faut faire preuve d'une hyper-réactivité et déployer une quantité d'énergie pour essayer de se protéger d'un risque potentiel.

Quelles en sont les conséquences ?

Aujourd'hui, on ne connaît pas toujours le droit : il y a énormément de zones d'indécision. Le droit est plus complexe qu'avant : la réglementation tente de sécuriser, mais c'est fréquemment l'inverse qui se produit et qui nous empêche de travailler.

Par exemple, dans le cadre de la construction du tunnel de Toulon, nous n'avons pas de méthode pour adapter certaines clauses contractuelles du marché, en raison de l'interdiction des avenants en matière de Marchés Publics : mais il est tout aussi déraisonnable de rendre impossible une modification d'un projet lorsque cela est nécessaire, même au nom de la sécurité contractuelle.

Ainsi, on constate des règles de droit trop strictement formalistes. Au nom de la simplification du droit, la souplesse que permet certaines dérogations n'est pratiquement jamais admise en droit français. On peut déplorer un esprit de système, qui demande à la réalité de s'adapter à la règle, mais qui ne simplifie pas assez le droit pour l'adapter à la réalité en cas de besoin. Les concepteurs des textes devraient faire un effort constant d'adaptation du droit à la réalité. Or, on assiste à une technocratisation du système, qui aboutit à ce que les gens se forgent des certitudes, puis campent dessus sans plus écouter les autres points de vue. Le droit est d'abord un outil destiné au bon fonctionnement de la société.

Quelles améliorations de nature juridique apporter à l'action du MTETM ?

Les agents ont des responsabilités importantes, mais ils ne comprennent pas suffisamment de personnes ayant des capacités juridiques suffisantes. En cas de difficulté, la réaction aujourd'hui

consiste à prendre un avocat, ce qui n'est pas normal : cela signifie que la structure ne génère pas assez d'agents compétents dans les domaines qui lui manquent (par exemple, dans celui de la commande publique).

On peut penser que, pour pallier ces difficultés, le ministère devrait procéder à la formation accrue de ses agents et mener une vraie politique sur ce plan. Ce raisonnement est certes intéressant, mais il trouve sa limite : les agents changent de poste tous les trois ans ! Par exemple, le CIFP de Tour accueille pour une session de formation environ 25 agents pendant 4/6 semaines : non seulement, ce système désorganise les services, mais cela signifie que, tous les ans, 1/4 des responsables des services juridiques sont à former.

L'ensemble est donc formé tous les 4 ans ! Les formations sont donc déjà fort nombreuses : faut-il en rajouter ?

Au-delà des formations, il faut constater un vrai problème de stabilité des agents à un même type de poste : quand une personne est efficace dans un type de mission, on le garde dans son secteur d'activité. Ce n'est pas toujours le cas. Malgré de grands progrès, on peut encore déplorer une gestion bureaucratique du personnel.

En ce qui concerne l'organisation sur le terrain, y a-t-il des constats qui vous choquent ?

Avant, le système était glissant : il y avait toujours un binôme dans une cellule, si bien qu'un agent en premier poste était encadré par l'ancien agent et apprenait son métier avec lui. Mais on n'a plus cette transmission aujourd'hui : par exemple, un ingénieur X-Pont qui occupe son premier poste en Ile-de-France a tout à découvrir juridiquement. Il a donc beaucoup de responsabilités à gérer seul : c'est très difficile.

Quels sont vos rapports avec la DAJIL ? Comment travaillez-vous avec elle ?

Les rapports avec la DAJIL sont très bons ; la discussion est toujours ouverte.

En matière réglementaire, la direction des routes rédige d'abord un bout de texte avant d'associer la DAJIL.

Il est également important pour la DAJIL de ne pas perdre la vue pratique des DAC techniques : leur point de vue peut s'avérer très pertinent, même si leur compétence juridique peut paraître en retrait.

Pièce jointe 5

MONOGRAPHIE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AVIATION CIVILE (DGAC)

I- La fonction juridique et contentieuse à la DGAC

11- Organisation, moyens et fonctionnement

Réorganisation récente compte tenu de la LOLF et du règlement communautaire « Ciel Unique »

2 directions opérationnelles

- la direction des programmes aéronautiques et de la coopération (DPAC)
- la direction des services de la navigation aérienne (DSNA)

1 direction chargée d'une mission de surveillance

- la direction du contrôle de la sécurité (DCS)

2 directions chargées de production réglementaire

- la direction des affaires stratégiques et techniques (DAST)
- la direction de la régulation économique (DRE)

1 secrétariat général.

La fonction juridique est regroupée au secrétariat général à la sous-direction des affaires juridiques (SDJ)

111- La sous-direction des affaires juridiques (SDJ)

Elle est composée de 3 bureaux :

- 2 bureaux de conseil juridique, le bureau des affaires juridiques générales et le bureau du droit européen et international
- 1 bureau du contentieux.

Nombre de juristes

13 juristes (dont 4 au bureau du contentieux).

Formation juridique des agents

Tous les agents ont une formation universitaire et sont des généralistes (sauf dans le domaine du droit européen et international).

Difficultés rencontrées au niveau juridique

Il arrive que les correspondances des juridictions s'égarer au sein du ministère (problème d'aiguillage des courriers).

112- Système de suivi des affaires contentieuses

Le contentieux de la DGAC est centralisé dès la première instance ; de plus, la DGAC connaît des décisions préfectorales en appel et gère elle-même la protection pénale des agents.

Le logiciel de suivi s'appelle « TAURUS » : il recense tous les contentieux administratifs (mais non les contentieux judiciaires ni les transactions).

Il permet:

- le suivi des contentieux vivants ou jugés.
- l'archivage des contentieux.
- l'établissement de statistiques.

113- Recours à des conseils extérieurs (avocats) et coût

Il est fait appel à 2 conseils extérieurs :

- l'un pour les affaires sensibles ;
- l'autre principalement pour les contentieux « marchés publics » et les expertises.

114- Difficultés rencontrées avec les greffes des juridictions administratives

Principalement des problèmes de courrier.

115 Dossiers contentieux « emblématiques »

Types de contentieux emblématiques

- Affaire dite « des redevances » (importance au niveau du financement du budget annexe de l'aviation civile et sa durée).
- Les contentieux indemnitaires.
- Peu de contentieux de série.

Détail des contentieux choisis

- Affaire « Madame RADO » (décision du 17/12/03) ;
- Affaire « LAPORTE » (décision du 30/03/05) ;
- Affaire TIMAC et GIE (décision du 30/12/05) ;
- Affaire dite des « avances portuaires » (2 contentieux : décisions des 21/12/04 et 08/06/04).

116- Questions diverses

Les services juridiques sont parfois consultés sur des problèmes triviaux ou de base, qui montrent la peur des agents de voir leur responsabilité pénale engagée : sensibilité accrue des agents aux risques encourus.

Prise de conscience des fragilités juridiques et sensibilisation plus forte au risque juridique et à la

nécessité d'un encadrement juridique.

12- Bilan de l'organisation de la fonction contentieuse

Mise en place un système de suivi des contentieux: logiciel « TAURUS »

Respect des délais (délais d'appel + délais d'application des décisions de justice)

Ils sont globalement respectés, même si des difficultés surgissent en raison d'un problème d'aiguillage des courriers au niveau interne.

Prévision du coût budgétaire global des contentieux

Difficile car le nombre de contentieux peut beaucoup varier d'une année sur l'autre.

Définition d'une stratégie en matière de règlement amiable

Oui, même si le nombre de transaction est bas.

Analyse systématique des contentieux dénoués

Les agents effectuent une « notification du jugement » pour certaines affaires, qui tirent les conséquences d'un contentieux important et contient des remarques diverses ; leur diffusion est large (généralement, les chefs de bureau sont visés), mais il y a un manque de retour qui fait qu'on ignore leur portée concrète.

II Recensement des affaires contentieuses

(Cf. page suivante)

		2003	2004	2005	TOTAL
Recensement du nombre des litiges	Transactions réglées	1	1	10	12
	Affaires contentieuses enregistrées	131	99	67	297
	Affaires contentieuses en instance				336 en cours au 29/06/06
	Affaires contentieuses jugées	123	144	138	405
Recensement par nature juridique des litiges (à partir des affaires contentieuses enregistrées dans l'année)	REP	107	59	48	214
	RPC	16	27	15	58
	Référés (sauf référés de l'expulsion du domaine public)	8	13	4	25
	Contentieux spéciaux (CMAC)	22	19	12	53
	Contentieux où le ministre chargé des finances défend les intérêts de l'Etat devant les juridictions civiles à raison de l'action des services de l'Equipement				2-3 dossiers par an
	Contentieux de l'excès de pouvoir [...]				
Recensement des affaires jugées où l'Etat a été condamné (hors protocole, par affaire et non par jugement)	Nombre	7	2	9	18
	Motifs principaux de condamnation				
	Montant des condamnations (en M€)	12,2	0,31	4,5	17
Recensement des réparations obtenues pour les affaires jugées où l'Etat a gagné	Nombre	0	0	0	0
	Montant des réparations (en €)	0	0	0	0
Conseils extérieurs (contentieux administratifs seulement, avocats THIVIEZ et PICHON)	Nombre de dossiers concernés			39	
	Coût des conseils extérieurs (en €)	301.700	261.000	154.000	716.000

La ventilation en recours pour excès de pouvoir (REP), recours de plein contentieux (RPC) et référés s'est faite à partir des affaires contentieuses enregistrées. Par exemple, en 2003, la DGAC a enregistré 131 nouveaux dossiers contentieux, dont :

- 107 REP ;
- 16 RPC ;
- 8 référés (moins les référés « expulsion » du domaine public).

Les contentieux spéciaux sont ceux relatifs à l'activité du conseil médical de l'aéronautique civile (CMAC), qui statue sur l'aptitude médicale des personnels navigants ; il s'agit d'une sous-rubrique des REP : ainsi, en 2003, la DGAC a enregistré 107 REP, dont 22 contentieux concernant la légalité de décisions prises par le CMAC.

Il y a peu de transactions, même si leur nombre a considérablement augmenté en 2005.

On constate une baisse du nombre de dossiers contentieux traités (le recensement des affaires contentieuses comprend les affaires de première instance et d'appel, puisque le contentieux est centralisé). L'année 2005 a été exceptionnelle, sans qu'il existe une explication réellement rationnelle à ce phénomène de décroissance des recours contentieux.

Le problème de prévisibilité du coût des contentieux dépend de quelques affaires dont l'évaluation du préjudice est incertaine. Ainsi, le coût des contentieux pour l'année 2003 est important en raison

d'une seule affaire : l'affaire « Héli Transport », qui a coûté 9,3 millions d'Euro ; en 2005, quatre affaires principalement ont coûté cher : trois accidents aériens et l'affaire du Mont-Saint-Odile (non comptabilisée, se chiffrant à 25 millions de dollars).

III- Entretiens du 30 juin 2006 à la DGAC

Participants

- M. Frédéric Pommier, adjoint à la sous-directrice des affaires juridiques et chef du bureau des affaires juridiques générales,
- M. Franck Lafage, chef du bureau du contentieux,
- M. Alain Gilbert, adjoint au chef du bureau du contentieux,
- MM. Hugo Dos-Santos Jorge et Jean-Xavier Lichtlé, vacataires dans le cadre de l'instance

Présentation de la DGAC

La DGAC s'est récemment réorganisée, afin de tenir compte de l'entrée en vigueur de la LOLF et des règlements communautaires « ciel unique », qui prévoient une séparation des fonctions d'opérateur (le contrôle aérien principalement) et de régulateur.

La DGAC compte plusieurs services centraux :

- 2 directions qui ont une fonction opérationnelle, sans aucune fonction de production réglementaire : direction des programmes aéronautiques et de la coopération [DPAC] ; direction des services de la savigation aérienne [DSNA] ;
- 1 direction chargée d'une mission de surveillance : la direction du contrôle de la sécurité [DCS], avec une faible production réglementaire ;
- 2 directions chargées de production réglementaire : la direction des affaires stratégiques et techniques [DAST] et la direction de la régulation économique [DRE] ;
- 1 secrétariat général [SG], qui regroupe la gestion du personnel, le financier et le juridique.

L'activité de la DGAC est fortement marquée par l'application de textes internationaux et communautaires.

La fonction juridique a été regroupée au secrétariat général.

La sous-direction des affaires juridiques (SDJ)

Elle compte:

3 bureaux : 2 bureaux du conseil juridique et 1 bureau du contentieux (cf. point 111 ci-dessus). Un pôle « communication juridique » et une cellule « documentation » sont rattachés au bureau des affaires juridiques générales.

18 personnes (14 A, 1 B et 3C) dont 13 juristes. Tous les juristes ont une formation universitaire. Ce sont des généralistes (absence de spécialisation par type de bureau), sauf à SDJ/3 (spécialisé en droit européen et international).

Le bureau du contentieux compte 6 personnes :

- 4 juristes (dont 3 rédacteurs) ;
- 1 personne chargée des réparations civiles
- 1 secrétaire.

Organisation du traitement des contentieux

Le contentieux de l'aviation civile est centralisé : la DGAC traite elle-même tous les contentieux, dès la première instance. De plus, elle connaît des décisions préfectorales en appel et gère elle-même la protection pénale de ses agents.

Difficultés rencontrées

Les correspondances des juridictions s'égarer parfois au sein du ministère, et ne sont pas toujours réaffectées rapidement à la DGAC : cela peut être gênant s'il s'agit de mise en demeure, de référé ou d'avis de clôture d'instruction ou d'audience [d'autant que tous les contentieux n'ont pas un code SAGACE].

Système de suivi des contentieux

La sous-direction des affaires juridiques suit les contentieux sur un logiciel documentaire: « TAURUS ».

Ce logiciel recense tous les contentieux administratifs, mais pas les contentieux judiciaires, ni les transactions.

On y retrouve les informations suivantes : nom du requérant ; type du recours (REP, RPC, référé, appel ou cassation) ; juridiction compétente ; n° de la requête ; date d'enregistrement de la requête au greffe ; objet du recours (thème) ; mots clefs du dossier ; montant demandé, date et sens du jugement ; montant des condamnations et des réparations.

Ce logiciel possède trois grands intérêts :

- il permet le suivi des contentieux (dossier « vivant » ou jugé) ;
- il permet l'archivage des contentieux ;
- il permet l'établissement de statistiques (qui révèlent bien l'activité contentieuse de la DGAC, même si elles sont, comme toutes les statistiques, affectées d'une marge d'erreur).

Mais il n'est pas stratégique (il s'agit d'un logiciel descriptif de données).

La SDJ connaît donc :

- le nombre de contentieux en cours et jugés ;
- le montant des contentieux (indiqué depuis l'établissement de la LOLF).

En revanche, il n'est pas possible de connaître les motifs de condamnation.

Analyse des contentieux dénoués

Les agents du bureau du contentieux effectuent une « notification du jugement », où figurent :

- le rappel des faits ;
- la solution donnée par le juge ;
- les conséquences à tirer de l'affaire en terme d'exécution du jugement (paiement de la condamnation, reconstitution de la carrière du fonctionnaire illégalement évincé...);
- et des remarques diverses (rappel de la réglementation applicable, parallèle avec d'autres décisions juridictionnelles : confirmation ou revirement de jurisprudence...).

Leur diffusion est large. Le but est de transmettre l'information (mais il n'y a pas de retour d'information) ; les chefs de service sont visés.

Recours à des conseils extérieurs

La SDJ fait appel à deux conseils extérieurs :

- le cabinet LYON-CAEN-FABIANI-THIRIEZ, qui intervient pour des affaires sensibles ;
- maître PICHON, qui traite principalement les contentieux « marchés publics » et les expertises (les 4 agents du bureau du contentieux n'ont pas les moyens d'être toujours sur le terrain : si les expertises ont lieu dans toute la France, il est plus rentable en terme de qualité de service de faire appel à un avocat).

D'autres avocats (Cabinet SOULEZ-LARIVIÈRE) sont engagés dans le cadre de la protection pénale des agents.

Contentieux emblématiques

Le contentieux emblématique le plus récent de la DGAC est celui de l'affaire dite « des redevances ». Ce contentieux est emblématique à deux titres :

- par son importance : il concernait la principale source de financement du budget annexe de l'aviation civile,
- par sa durée : initié au milieu des années 90, ce dossier a été clos en 2005.

Le monde aéronautique est d'une manière générale fortement marqué par le recours aux redevances (celles-ci financent certaines missions de l'Etat ou des gestionnaires d'aérodrome). De fait, c'est un dossier récurrent.

Les contentieux indemnitaires introduits par les victimes d'accident aérien dans lequel la responsabilité de l'Etat est engagée sont également emblématiques.

Il y a assez peu de contentieux de série (absence de tableau spécifique).

Contentieux gérés

Par thème, il y a :

- 30 à 40% de contentieux « fonction publique », qui concernent :
- - la sous-direction des ressources humaines de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA/SDRH), qui gère les contrôleurs aériens et les électroniciens chargés de la maintenance des systèmes,
- - la sous-direction des personnels du secrétariat général (SG/SDP), qui gère les autres personnels.
- 30 % de contentieux concernant le personnel navigant, avec deux gros contentieux :
- - l'aptitude médicale à naviguer ;
- - les sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des pilotes.
- Le service concerné est la Direction du Contrôle de la Sécurité (DCS).
- des contentieux difficiles à prévoir : accidents aériens, fonctionnement des aéroports, riverains (bruit), problèmes de grève...

Zones de fragilités

- Les situations où la DGAC est obligée d'agir dans l'urgence ;
- la rédaction de textes par des techniciens associant parfois tardivement les juristes dans le processus de rédaction ;
- un manque d'imprégnation de la culture juridique, même s'il existe déjà des formations juridiques pour les personnels, ainsi que des guides et une revue juridiques de vulgarisation.

La DGAC est une direction technique : ceux qui font la norme sont des ingénieurs, mais ils ne sont pas formés juridiquement (leur logique est avant tout opérationnelle, le droit n'est qu'un accompagnement). Cela suppose un suivi des textes rédigés par la SDJ.

Risques juridiques encourus par les agents

Les services juridiques peuvent parfois être consultés sur des problèmes triviaux, des questions de base qui peuvent montrer la peur des agents de voir leur responsabilité pénale engagée.

La prise de conscience des risques encourus s'est développée depuis la mise en cause pénale et/ou la condamnation de certains agents. Des annulations contentieuses (s'agissant par exemple du système des redevances), ont également amené à la prise de conscience de fragilités juridiques. Ces évolutions ont entraîné une sensibilisation globalement plus forte au risque juridique et à la nécessité d'un encadrement juridique.

Relations avec la DAJIL

Les relations avec la DAJIL se sont développées depuis la désignation de sa directrice en qualité de haut fonctionnaire à la qualité réglementaire (HFQR).

La DAJIL est un point de passage obligé pour les textes importants : projets de loi, d'ordonnance, de décret... Cette intervention peut faire doublon avec l'intervention de la SDJ de la DGAC qui valide déjà sur un plan juridique ces textes ; une bonne coordination entre ces deux directions est donc nécessaire. Un regard juridique extérieur (c'est-à-dire hors DGAC) peut toutefois être utile.

L'obligation de consulter la DAJIL pour les contentieux visés par le secrétariat général du gouvernement est source de contrainte, en ce qu'elle réduit le délai d'instruction laissé à la SDJ de la DGAC (délai d'autant plus réduit par la consultation du SGG est obligatoire). Des procédures devraient être mises en place afin de permettre un gain de temps.

Pièce jointe 6

MONOGRAPHIE DE LA **DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MER ET DES TRANSPORTS**
DIRECTION DES TRANSPORTS FERROVIAIRES ET COLLECTIFS (DTFC)

I- La fonction juridique et contentieuse à la DTFC

11- Organisation, moyens et fonctionnement

La hiérarchie de la DTFC est sensible aux questions juridiques (le directeur a exercé des fonctions juridictionnelles).

Le plan stratégique de la DTFC - programme d'actions 2006-2008 - comporte une action intitulée : « *Renforcer et structurer les compétences juridiques de la DTFC* », pour, entre autres, disposer de référents juridiques et mettre en place un réseau des référents-juristes.

Au sein de la DTFC qui est composée de trois sous-directions⁴ et de 2 missions⁵,

le bureau de l'organisation des transports ferroviaires et collectifs (SO2) assure le traitement des contentieux de la sous-direction (en matière de transports ferroviaires, pour l'essentiel) et une mission d'appui juridique aux autres bureaux de la direction.

Un agent de formation universitaire en droit est chargé du *traitement du contentieux*.

Un suivi bureautique des affaires contentieuses (tableau word) a été mis en place en 1998. Il signale :

- si le dossier est vivant ;
- le dernier courrier arrivé et le dernier courrier parti ;
- en italique les affaires terminées.

S'il permet la gestion des affaires courantes, il ne permet pas d'établir de statistiques

La DTFC ne fait *pas appel à des conseils extérieurs*.

Avec les greffes des juridictions administratives il existe des problèmes d'aiguillage des courriers contentieux: ils les adressent boulevard Saint-Germain ou systématiquement au service avec lequel

⁴ Sous-direction « infrastructures de transports ferroviaires et collectifs (IFC) »,
Sous-direction « services de transports ferroviaires et collectifs (SFC) »,
Sous-direction « sécurité, organisation, affaires européennes et internationales des transports ferroviaires et collectifs (SOE) »,

⁵ Mission « financement des infrastructures »,
Mission « sûreté et prévention de la délinquance ».

ils sont habituellement en relation bien que le domaine soit différent.

La DTFC n'a pas de relation avec les services déconcentrés en matière de contentieux.

En revanche, elle est en relation avec les services de la SNCF et de Réseau Ferré de France [RFF] pour le contentieux. Les relations sont bonnes, même si on peut constater un problème d'information pour l'appel.

Il n'y a ***jamais de transactions*** entre l'Etat et les requérants, seulement entre RFF et ces derniers.

12- Les dossiers contentieux traités

Les contentieux les plus nombreux sont :

➤ les décisions de travaux public prises par RFF ;
➤ les déclarations d'utilité publique (notamment, les DUP de ligne TGV) ; point fort du bureau SOE 2 : il n'y a jamais eu d'annulation pour les DUP concernant les transports ferroviaires (alors que les délais sont longs et que ces affaires peuvent se révéler coûteuses), à la différence des DUP concernant les transports collectifs (2 annulations ont donné lieu à des jurisprudences).

Des contentieux disparaissent : il n'y a plus d'accident de personne enregistré comme tel (2 affaires d'accident de passage à niveau), mais ils sont catalogués dans les dommages de travaux publics qui comprennent les défauts d'entretien d'ouvrages publics).

La DTFC s'attend à voir apparaître d'autres contentieux en raison de :

- l'ouverture du marché ferroviaire ;
- la surveillance d'accès au marché.

Des contentieux exceptionnels apparaissent, comme celui des transports de déportés.

Dossiers contentieux emblématiques

Les dossiers sont emblématiques à la DTFC en raison de leur récurrence, mais non en raison de l'enjeu financier (quasi-nul) compte tenu qu'il n'y a pas eu à ce jour d'annulation d'affaires importantes (par exemple DUP).

Ont été choisis comme étant emblématiques deux dossiers:

- l'arrêt « Guérin » (CGV)
- l'arrêt « TGV Rhin-Rhône » (DUP)

Existence de situations et de processus d'insécurité juridique

Difficulté dans la nouvelle organisation : problème d'aiguillage des courriers au sein du ministère (depuis la réorganisation, il n'y a plus une unique entité qui traite du contentieux, ce qui peut poser des difficultés en cas de délais impératifs [référés et appels]).

Une seule personne s'occupe du contentieux (et a d'autres attributions), qui effectue le travail le plus urgent et n'a pas le temps de s'occuper des autres contentieux que lorsqu'ils deviennent urgents à leur tour (réception d'avis d'audience) ; on note que, pour un dossier, la DAJIL s'occupe d'un projet dont la DTFC aurait dû normalement connaître, mais qu'elle laisse faute de moyen en personnel, en acceptant de prendre en charge le recours contentieux.

Existence d'un problème avec les contraventions de grande voirie (système très critiqué, ayant perdu beaucoup de son efficacité).

Constat d'une augmentation du nombre de condamnations par les tribunaux à des frais irrépétibles en matière de contravention de grande voirie (1 affaire/3 en moyenne), en raison de la protection accordée par le juge à la partie qui paraît la plus faible, conformément à l'équité.

Pour les contentieux de DUP, SOE 2 prend appui, pour la partie factuelle, sur le chargé d'étude du projet, mais, pour une même affaire, il y a eu jusqu'à quatre changements successifs de chargé d'étude et le dernier en titre n'a souvent pas une connaissance suffisante de l'historique du dossier.

Pour améliorer la situation il conviendrait tout d'abord dans l'idéal, d'augmenter les moyens en personnel.

Pour le traitement des dossiers contentieux, il faudrait:

- savoir qui affecte les courriers vers les directions au sein du ministère.
- faire passer un message aux juridictions, pour les informer des domaines de compétence des directions, avec leurs points d'entrée au ministère (au niveau des sous-directions) ; courrier à adresser aux greffes compte tenu de la réorganisation du ministère.
- améliorer si possible le tableau traité par SOE 2 (en indiquant les sens des décisions et le montant des frais irrépétibles).

13- Bilan sur l'organisation de la fonction contentieuse

Mis en place d'un système de suivi des contentieux: Oui (bureautique)

Respect des délais (délais d'appel + délais d'application des décisions de justice).

Les délais d'appel sont respectés (même si le traitement est délicat, en raison du manque de moyen en personnel).

En ce qui concerne l'exécution des décisions de justice :

- la demande de paiement des frais irrépétibles doit être accompagnée d'un RIB ;
- devant le peu d'affaires perdues et, en conséquence, le peu de pratique du logiciel « TRIBUN », les calculs ne sont effectués que lorsque plusieurs affaires sont réunies, d'où certains retards.

Prévisibilité du coût budgétaire global de vos contentieux

Difficile : l'augmentation des frais irrépétibles ne dépend pas du ministère (mais les enjeux sont peu

importants).

Mécanismes d'alerte à mettre en place afin d'empêcher la découverte tardive d'affaires contentieuses importantes

Meilleur traitement du courrier (une affaire importante peut mettre un mois avant de parvenir au bon bureau).

Les DUP sont systématiquement attaquées : il faudrait une meilleure disponibilité et, surtout, connaissance des éléments décisifs des dossiers de procédure préalables à la DUP (problème de mémoire).

Définition d'une stratégie contentieuse (règlement amiable...) Non (absence de transactions).

Analyse systématique des contentieux dénoués :

Oui (analyse au niveau du bureau), ce qui permet d'informer la hiérarchie et les autres services concernés pour les affaires importantes.

II- Le recensement des affaires litigieuses et contentieuses

(Cf. page suivante)

		2003	2004	2005	TOTAL
Recensement du nombre des litiges	Transactions	0	0	0	0
	Affaires contentieuses enregistrées	4	27	27	58
	Affaires contentieuses en instance	15	18	37	
	Affaires contentieuses jugées	32	9	16	57
Recensement par nature juridique des litiges	REP	32	16	44	
	RPC	6	28	29	
	Référé	0	0	0	
	Contentieux spéciaux (habitat insalubre par exemple)	CGV : 13	CGV : 10	CGV : 7	
	Contentieux où le ministre [...]				
	Contentieux de l'excès de pouvoir [...]				
Recensement des affaires jugées où l'Etat a été condamné	Nombre	1	3	4	8
	Motifs principaux de condamnation	vice procédure	vice procédure	refus force majeure (CGV)	
	Montant des condamnations (en €)	0	1000	1600	2600
Recensement des réparations obtenues pour les affaires jugées où l'Etat a gagné	Nombre	6 (CGV)	2 (CGV)	1 (CGV)	9
	Montant des réparations (en €)	0 (SNCF)	0 (SNCF)	0 (SNCF)	0 (SNCF)
Conseils extérieurs	Nombre de dossiers concernés	0	0	0	0
	Coût des conseils extérieurs (en €)	0	0	0	0
Sommes que l'Etat n'a pas eu à verser					
Evaluation des frais que l'Etat aurait eu à engager pour recommencer les enquêtes publiques des DUP s'il avait perdu lors des recours contentieux					

En ce qui concerne le nombre de contentieux, il est possible de constater l'augmentation des affaires contentieuses enregistrées et en instance sur la période 2003-2005. En revanche, l'année durant laquelle il y a eu le plus d'affaires contentieuses jugées a été 2003, ce qui a pour conséquence l'augmentation du stock d'affaires en cours.

En ce qui concerne la nature juridique des litiges, le rapport REP/RPC varie selon les années (davantage de REP en 2003 et 2005 ; l'inverse en 2004). En 2003, 25 affaires jugées concernaient des recours en annulation (avec des répercussions importantes en cas de perte). Il est intéressant de constater l'inexistence de procédures d'urgence (référé), ainsi que la baisse du nombre de contraventions de grande voirie.

Pour ce qui est du recensement des affaires jugées où l'Etat a été condamné, ce nombre a augmenté, ainsi que le montant des frais irrépétibles. Il est intéressant de constater que, sur les trois années que couvre la période, deux années sont marquées principalement par des condamnations pour des illégalités externes (vices de forme).

En ce qui concerne le montant des réparations des affaires de contravention de grande voirie (CGV) gagnées, il est à noter que l'Etat ne reçoit pas d'indemnisation : en effet, la SNCF a seule avancé les frais de réparation du domaine public qu'elle gère. En revanche, cela n'est pas vrai pour les affaires

perdues, puisque l'Etat est parfois condamné à des frais irrépétibles.

Il n'y a pas de recours à des avocats.

Deux lignes ont été ajoutées au tableau, qui n'ont pu être renseignées faute de temps. Ces deux lignes correspondent à des éléments d'appréciation de l'efficacité du service SOE2. Elles auraient fait apparaître :

-
- les sommes que l'Etat (ou la SNCF) n'a pas eu à payer (dommages de travaux publics ou demandes diverses d'indemnisation) ;
- l'évaluation des frais que l'Etat (ou RFF) aurait eu à engager pour recommencer les enquêtes publiques des DUP s'il avait perdu dans la défense contre les recours dirigés contre ces DUP. Même s'il est très difficile d'évaluer ce qu'aurait coûté une enquête publique, il est possible d'avancer le montant maximum de 300 000 € ; de plus, le travail est lourd (ne serait-ce que l'affichage des permanences).

III- Compte rendu de l'entretien du 7 juillet 2006

Participants

- Mme Billard (chef de bureau de l'organisation des transports ferroviaires et collectifs SOE2);
- M. Lamy (adjoint au chef du bureau, chargé d'études juridiques et contentieuses) ;
- MM. Dos Santos et Lichtlé (vacataires dans le cadre de la mission d'évaluation).

Présentation de la DTFC

La DTFC est composée de trois sous-directions :

- IFC (infrastructures de transports ferroviaires et collectifs) ;
- SFC (services de transports ferroviaires et collectifs) ;
- SOE (sécurité, organisation, affaires européennes et internationales des transports ferroviaires et collectifs).

Et de deux missions :

- la mission du financement des infrastructures ;
- la mission de la sûreté et de prévention de la délinquance.

Avant la réorganisation, le transport ferroviaire était traité par une seule sous-direction qui avait la charge du contentieux ; aujourd'hui, la direction a en charge les transports ferroviaires et collectifs.

Le bureau SOE2 a en charge des dossiers contentieux conformément à l'arrêté du 23/05/05 (au JO du 29/05/05), portant organisation de la DGMT (art.9, pour SOE 2). Il a aussi une mission d'appui juridique aux autres bureaux de la direction. D'autres bureaux sont appelés à traiter de contentieux.

Le contentieux traité par le bureau concerne essentiellement les transports ferroviaires.

Le contentieux relatif aux transports collectifs ne revient pas en principe aux services du ministère, mais aux autorités organisatrices (les collectivités locales et les regroupements de communes).

Suivi des contentieux

Les contentieux sont suivis grâce à un tableau word tenu depuis 1998.

Cependant, ce tableau ne donne pas le sens de la décision, mais signale si le dossier est vivant, ainsi que le dernier courrier arrivé et le dernier courrier parti. En italique sont inscrites les affaires terminées.

Ainsi, il est possible de déterminer la nature des contentieux gérés sur la période 2003-2005 (et mi-2006) :

En 2003

- des contraventions de grande voirie (une procédure initiée par le préfet au nom de l'Etat, l'appel appartenant au ministre ; ces contraventions posent un sérieux problème eu égard au respect du principe du contradictoire) : il s'agit d'un contentieux particulier, moins important aujourd'hui même si deux affaires sur trois sont perdues en moyenne : la Cour administrative d'appel de Douai a condamné le ministère, qui intervient sur la base des éléments de fait fournis par la SNCF, or des contraventions sont envoyées parfois tardivement par la SNCF après quelques années (PV de grande voirie) ; de plus, la SNCF a parfois cherché à créer une jurisprudence favorable (par exemple écartant l'excuse de force majeure), mais sans succès ;
- des dommages de travaux publics (toujours en appui de la défense de la SNCF) ;
- des contentieux en raison des terriers de lapins (RFF, qui gère l'infrastructure, met en cause la SNCF, gestionnaire d'infrastructure déléguée, et inversement) proliférant dans les talus des voies en activité ou non : les lapins en grand nombre attaquent les cultures riveraines (il s'agissait d'un contentieux en pleine extension en 2003) ;
- la contestation des décrets de retranchement (affaires « FNAUT » : 10 affaires, concernant systématiquement des décrets de retranchement de lignes) ;
- les déclarations d'utilité publique (deux DUP en 2003 ; environ une tous les deux-trois ans seulement pour les lignes nouvelles de TGV) ;
- l'affaire « SNCF/Équipement et Finances » : la SNCF, mécontente qu'on lui retire des biens pour les donner à Réseau Ferré de France [RFF], est allée au contentieux, qui s'est terminé par un désistement ; *a priori*, ce contentieux ne devrait plus exister.

En 2004

on constate moins de contraventions de grande voirie ;

il y a toujours l'affaire des terriers de lapins ;

il y a encore les contestations de décrets de retranchements ;

il y a toujours les DUP (lignes nouvelles et travaux sur lignes existantes) ;

on constate une affaire nouvelle avec les actionnaires du Tunnel sous la Manche : l'action est passée de 35 F à 0,44 € (les requérants prétendent que l'Etat-Ministère de l'équipement aurait mal exercé son rôle de contrôle du concédant sur le concessionnaire) ; il y a eu 17 recours enregistrés sur un

total de 110 déposés, les autres étant enregistrés au secrétariat général du tunnel sous la manche.

En 2005

- DTP (lapins) ;
- contraventions de grande voirie ;
- décrets de retranchements ;
- contrôle Eurotunnel ;
- arrêtés de cessibilité ;
- des contentieux moins importants en nombre : occupation domaniale, défaut d'entretien d'ouvrages publics, cession de terrain, accident...

Au premier semestre 2006:

On peut relever un contentieux avec le tracé du TGV-Est, en particulier la ville de Vandières (Moselle) génère beaucoup de contentieux ; néanmoins, l'ensemble de cette affaire devrait, après traitement, être clôturée suite à une transaction entre RFF et la commune (DUP complémentaires : référés, arrêtés loi sur l'eau, arrêtés de cessibilités, etc.

Il y a eu un autre contentieux de décret de DUP de ligne nouvelle, ainsi que des contentieux de travaux d'aménagement de lignes existantes.

Principaux enjeux financiers

La condamnation aux frais irrépétibles constitue le seul impact financier.

Sinon, du point de vue des gains et des pertes, il n'y a pas d'enjeux financiers (ni pour les DUP, ni pour les retranchements de lignes du réseau ferré national, ni pour les accidents et contraventions de grande voirie -seule la SNCF ayant été condamnée pour le moment).

Mise en place une stratégie contentieuse

Il n'y a jamais de transactions entre l'Etat et les requérants, mais seulement entre RFF et ces derniers.

Recours à des conseils extérieurs

Il n'y a pas de recours à des conseils extérieurs.

Relations avec les services déconcentrés

La DTFC traite peu de contentieux en relation avec des services déconcentrés ; toutefois, elle est en relation avec ces services pour le traitement des affaires (copie des argumentaires de 1ère instance).

En revanche, la DTFC est en relation avec les services de la SNCF et de RFF.

Contentieux de série et récurrents

Il existe des contentieux de série :

- EUROTUNNEL [exemple de contentieux des actionnaires] : SG au tunnel sous la Manche pilote les dossiers, SO 2 est consulté pour appui ;
- les DUP ;
- l'évolution du réseau ferré national : décision de fermeture de lignes, déclassement domaniaux, décrets de retranchements, etc.

Comme contentieux récurrent, on peut noter les DUP.

Il existe également des requérants systématiques (association d'usagers), qui attaquent systématiquement les actes produits par la DTFC.

Contentieux les plus nombreux

Les contentieux sont les plus nombreux pour les décisions de travaux publics et les DUP (DUP du TGV-Est sont en inflation).

Forces et les faiblesses du ministère dans le domaine juridique

Concernant les forces d'abord :

- il n'y a encore jamais eu d'annulation pour les DUP concernant les transports ferroviaires ; cela est différent pour les transports collectifs, où il y a déjà eu deux annulations créatrices de jurisprudences (« Orlyval » et « commune de Viroflay »). Les délais sont très longs et ces affaires peuvent se révéler coûteuses ;
- la hiérarchie est sensible aux questions juridiques, puisque le directeur a exercé des fonctions juridictionnelles.

Concernant les fragilités ensuite, il en existe de trois types :

- il existe des problèmes d'aiguillage au sein du ministère.

Avant, il y avait une seule boîte aux lettres pour le transport ferroviaire, alors qu'aujourd'hui, il n'y a pas une unique unité qui traite du contentieux (ex : IFC + SFC). Ce problème d'organisation peut poser des difficultés en cas de délais impératifs (référés et appels).

- la seconde fragilité est un problème de moyens, puisqu'une seule personne s'occupe du contentieux (et a d'autres attributions), donnant parfois l'impression d'un véritable travail « d'équilibriste » pour respecter les délais.

Le travail fait est en priorité systématiquement celui qui ne peut attendre (référés et appels). Il arrive même que d'autres directions s'occupent de projets dont la DTFC aurait dû connaître, faute de moyen en personnel (par exemple, la DAJIL s'occupe du projet POLT [Paris-Orléans-Limoge-Toulouse]).

Le responsable unique des contentieux au bureau SOE 2 est un juriste titulaire d'une formation universitaire en droit ; les autres personnels qui interviennent dans le domaine juridique se sont formés eux-mêmes au contentieux (ils disposent, en tant que de besoin, de ses avis et conseils).

- Comme autre fragilité, on constate de plus en plus de condamnations par les tribunaux à des frais irrépétibles en matière de contraventions de grande voirie (1 affaire sur 3 en moyenne), en raison de la protection accordée par le juge à la partie qui paraît la plus faible (le pot de fer contre pot de terre : nous avons un exemple récent avec l'affaire « Dame Guérin »). La DTFC est condamnée plus souvent : au total 1500 € au début de l'année 2006, même si le montant global ne devrait pas dépasser 3000 € à la fin de l'année, compte tenu du faible nombre d'affaires de ce type en cours.

Evolutions constatées en matière contentieuse

Il n'y a plus d'accident de personne enregistré comme tel (seulement 2 affaires d'accident de passage à niveau, mais elles sont cataloguées dans les dommages de travaux publics, qui comprennent les défauts d'entretien d'ouvrages publics).

La DTFC s'attend à avoir des contentieux en matière:

- d'ouverture du marché ferroviaire depuis le 31 mars 2006 au service de marchandises sur le réseau ferré national (licence d'entreprise ferroviaire, délivrance d'autorisations préalables + autorisation de mise en exploitation, homologation de matériel...);
- la surveillance d'accès au marché : le parti pris par la France a été le recours gracieux préalable devant le ministre - assisté par une mission indépendante (Mission de Contrôle des Activités Ferroviaires) composée de membres du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et du Conseil général des ponts et chaussées.

Des contentieux exceptionnels apparaissent, comme celui des transports de déportés, où la SNCF et l'Etat ont été condamnés dans une première affaire devant un TA. La SNCF a interjeté appel. L'Etat a été attaqué en raison du concours des forces de police à l'époque (ce type de contentieux ne concerne pour le moment que le ministère de l'intérieur).

Quelles pistes d'amélioration pour les prestations juridiques au sein de la DTFC ?

L'organisation pourrait être améliorée en ayant davantage de moyens (une seule personne pouvant poser problème pour respecter les délais).

Il y a un réel problème avec les contraventions de grande voirie. Ce système, déjà très critiqué (absence de contradictoire, absence de délai pour attaquer du fait de l'imprescriptibilité de l'atteinte au domaine public) a perdu beaucoup de son efficacité du fait notamment de l'échec des tentatives de la SNCF d'infléchir la jurisprudence en matière d'exonération pour cas de force majeure.

Ces affaires sont toutefois en nette diminution et aucune affaire nouvelle n'a été enregistrée à la mi-2006.

La solution pourrait être, en cas de nouvelles demandes d'appel présentées par la SNCF, de n'aller en appel qu'après concertation avec les directions juridiques de RFF et de la SNCF, mais ceci suppose que ces demandes ne soient pas présentées à la dernière minute, comme cela a déjà souvent été le cas (sans toutefois que cela soit automatiquement imputable à la SNCF, les notifications de jugements étant elles-aussi parfois « tardives »).

Pièce jointe 7

MONOGRAPHIE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MER ET DES TRANSPORTS DIRECTION DES TRANSPORTS MARITIMES ROUTIERS ET FLUVIAUX (DTMRF) SOUS-DIRECTION DES PORTS, DES VOIES NAVIGABLES ET DU LITTORAL (PVL)

Cette monographie a été établie à l'issue de l'entretien du 7 septembre 2006 de MM. LICHTLÉ et DOS SANTOS, vacataires dans le cadre de l'évaluation, avec M Biard, chef du bureau de l'organisation et de la réglementation des ports et des voies navigables (PVL 2), Mme Vincent, chef du bureau du littoral et de l'environnement (PVL 3), Mme Stoven, chargée d'études réglementaires et contentieuses au bureau PVL 3 et M. Landreaud, chargé d'études réglementaires et contentieuses au bureau PVL 3.

1- Les affaires juridiques et contentieuses sont réparties entre le bureau de l'organisation et de la réglementation des ports et des voies navigables (PVL2) et le bureau du littoral et de l'environnement (PVL3).

L'organisation actuelle de la DTMRF est le résultat de la nouvelle organisation mise en place en 2005, qui a supprimé le bureau contentieux (portuaire et littoral) et l'a reventilé dans les bureaux de législation ; cette transformation s'est accompagnée d'une certaine perte de mémoire et plusieurs mois ont été nécessaires pour stabiliser le fonctionnement de la nouvelle organisation.

Il est à noter que la DAM et la DTFC ont conservé, quant à elles, leur bureau juridique et contentieux, alors que les activités portuaires et littorales de la DTMRF ont été éclatées.

Les affaires juridiques étaient déjà ainsi réparties dans la précédente organisation, mais ce n'était pas le cas de la fonction contentieuse.

Nombre de juristes des bureaux (généralistes et spécialistes)

Tous les bureaux comprennent des agents qui produisent et appliquent du droit. Les agents spécialistes du contentieux sont au nombre de 3 (1 au bureau PVL2 et 2 au bureau PVL3) tous de formation universitaire en droit.

Système de suivi des contentieux

Un système interne a été mis en place sur « ACCESS ». Les rédacteurs ont également un tableau de bord bureautique.

Ce système permet de connaître les dossiers vivants (notamment de respecter les délais) et d'assurer un suivi d'ensemble au sein de la sous-direction PVL.

Recours à des conseils extérieurs (avocats) et coût

En matière de réglementation générale : la direction s'est attachée les services d'un conseiller d'Etat qui peut effectuer des études sur des points précis ; par ailleurs, certaines études (ex. : autoroutes de la mer) peuvent être confiées à des conseils extérieurs.

En matière contentieuse : peu de recours à des conseils extérieurs (sauf pour certains marchés publics trop lourds pour être traités directement).

Difficultés rencontrées avec les greffes des juridictions administratives

Les dossiers sont constamment à réaiguiller (vers la DAM, la DAJIL, la DGUHC, la DGR...). Les juridictions se trompent souvent (envoi de requêtes dès la première instance, mauvaise adresse...).

Pour pallier cette difficulté, il faudrait au mieux un bureau d'enregistrement unique au sein du ministère (sorte de greffe ou de bureau d'aiguillage), au moins un logiciel partagé de suivi des contentieux.

Relations avec les services déconcentrés

Les services déconcentrés font appel un peu trop fréquemment à la centrale. Cette situation est imputable aux habitudes antérieures, au temps où la centrale traitait les contentieux de première instance : c'était une pratique qui avait perduré ; aujourd'hui, la sous-direction PVL donne un coup de main exceptionnellement dès la première instance, mais les DDE font en principe les mémoires.

Absence de guide de méthodologie pour les agents en DDE, qui les guide dans leur action juridique.

2- Les contentieux

Il y a environ 20 à 30 dossiers en cours à PVL 2

Pas de contentieux récurrent ni de série.

La grande voirie rapporte ; en revanche, certains contentieux coûtent, comme les marchés de maîtrise d'ouvrage et des contentieux spéciaux (dockers...).

Globalement, il y a peu de contentieux coûteux.

Problème de l'exécution d'office des décisions de justice.

Dossiers contentieux « emblématiques »

Pour PVL2 :

- contentieux de grande voirie et plus généralement domaniaux
- contentieux de marchés ;
- contentieux portuaires spécifiques (docker).

Pour PVL3 :

- contentieux de grande voirie et plus généralement domaniaux

Impossible de choisir un dossier contentieux « emblématique » en raison de l'éclatement du suivi

des contentieux (il n'y a pas de trace de ce qui a été fait entre 2003 et 2005).

3- Difficultés rencontrées au niveau juridique

La fonction contentieuse est éclatée (au nom de l'idée que l'action juridique est meilleure lorsque le bureau qui gère les textes s'occupe également du contentieux). En conséquence, les juristes chargés du contentieux éprouvent un certain sentiment d'isolement (il n'existe pas une « masse critique » de juristes s'occupant du contentieux, ni une identification suffisante de la fonction contentieuse dans les organigrammes). Il y a également des problèmes au niveau de la participation au réseau des juristes (qui pourrait être réintroduite par des liens plus forts avec la DAJIL).

L'avantage de l'éclatement de la fonction contentieuse est de travailler à la fois à l'élaboration de la réglementation et des contentieux qu'elle génère ; la carte du spécialiste a été jouée au sein de cette direction.

Mais, en contrepois, il y a l'isolement des juristes chargés du contentieux, ce qui est facteur de crainte en ce qui concerne la permanence juridique: par exemple, en cas de procédure d'urgence lorsque, dans un bureau, un seul agent possède un savoir faire, que se passe-t-il en cas d'absence dudit agent ?

De plus, l'encadrement de chaque structure n'est pas nécessairement formé aux questions contentieuses.

Par ailleurs, il y a un problème au niveau des frais de justice : le système fonctionnait bien avant la mise en place de la LOLF ; désormais, la DGPA ne gère plus l'ensemble et le traitement de chaque dossier génère beaucoup d'incertitudes et d'interrogations.

Il conviendrait de se doter de règles analogues à l'ancienne circulaire DAFAG du 3 novembre 2003, qui prévoyait notamment un seuil de déconcentration, afin d'éviter la remontée systématique de dossiers de première instance portant sur de faibles montants (frais irrépétibles).

En outre, la mise en place des dotations au niveau local ne semble pas avoir été effectuée de manière optimale. Enfin, au niveau central, l'insuffisance des crédits prévus pour les frais de justice, impliquant en milieu d'année d'éventuels arbitrages, se traduit par une lenteur des procédures d'indemnisation et une augmentation des intérêts supportés par l'Etat.

Ces difficultés sont encore accrues lorsqu'il s'agit d'opérations de démolition, liées à l'exécution d'office de décisions juridictionnelles d'expulsion du domaine public, nécessitant une mise en place en urgence de ces crédits.

De plus, même s'il ne s'agit pas de prestations juridiques à proprement parlé, le temps qui est consacré à ces questions (qui est important) n'est pas consacré au fond des dossiers.

5- Existence de situations et de processus d'insécurité juridique

Problèmes de répartition et d'éparpillement des compétences. Toutefois, depuis que la DAJIL a été créée, il y a un meilleur fonctionnement et une meilleure identification de la fonction juridique (plus value importante + satisfaction d'avoir des correspondants juridiques identifiés et de haute qualité,

tant en ce qui concerne la législation que le contentieux).

Circuit le plus souvent erratique au sein du ministère des mémoires contentieux envoyés par les juridictions : cela oblige à appeler les greffes voire les avocats des parties adverses pour reconstituer des dossiers lacunaires, un temps précieux est perdu pour le traitement de dossiers urgents (ex. : référés, tribunal des conflits) du fait du ré-aiguillage des dossiers entre les services.

Une énorme faille en matière de documentation juridique : la documentation générale et, en particulier juridique, ne semble pas avoir la place qu'elle mérite au sein de la DGMT voire même au sein du ministère :

- en ce qui concerne la bibliothèque sectorielle (transports) : cet outil ne rend pas les services qu'on serait en droit d'en attendre (ni veille, ni réelle diffusion de l'information, horaires d'accès beaucoup trop restreints) ;
- en ce qui concerne la bibliothèque centrale : le fond est correct, mais on déplore des défauts identiques quant à l'insuffisance des services rendus et la contrainte des horaires d'ouverture très restreints ;
- la documentation électronique est rarement disponible (le service Lexis-Nexis, très lent et peu pratique, est même actuellement coupé pour cause de litige sur les factures) ;
- les rédacteurs ne disposent pas des ouvrages à jour dont ils ont besoin dans leur pratique quotidienne (ex : un code de justice administrative à jour, un code de l'administration Dalloz...), certains les ont achetés sur leurs propres deniers.

La fréquentation de la bibliothèque centrale (entre 0 et 2 lecteurs le plus souvent) démontre un véritable malaise en ce qui concerne l'offre documentaire, qui semble être loin des standards d'autres ministères. Ces difficultés sont ressenties de façon particulièrement importantes à la DGMT, qui ne dispose pas, à la différence d'autres directions, d'une documentation sectorielle suffisamment efficace.

6- Amélioration de la maîtrise du traitement des dossiers contentieux

Un logiciel partagé permettant d'aiguiller les mémoires reçus des juridictions permettrait un gain de temps et d'efficacité très appréciable.

Outre un renforcement des compétences et des services offerts par les services de documentation, des mesures simples pourraient être prévues :

- l'accès libre des bibliothèques (il peut être nécessaire de consulter en urgence une revue juridique entre midi et 14h, ou le soir) ou au moins une extension des horaires d'ouverture ;
- une politique de documentation plus ambitieuse (programme d'achat, dotation pour chaque rédacteur des ouvrages de base) et plus efficace (achat rapide des ouvrages demandés).

7- Bilan de l'organisation de la fonction contentieuse

Mise en place d'un système de suivi des contentieux: Oui (logiciel « ACCESS » + tableau de bord bureautique).

Respect des délais (délais d'appel + délais d'application des décisions de justice).

Les délais sont respectés (grâce au suivi permis par les tableaux de bord).

Les délais d'application des décisions de justice ne donnent pas lieu à des observations particulières.

Prévisibilité du coût budgétaire global de vos contentieux

Les 2/3 des contentieux sont répressifs : il n'y a donc pas normalement d'enjeu financier.

Mécanismes d'alerte à mettre en place afin d'empêcher la découverte tardive d'affaires contentieuses importantes

Mise en place du système d'information juridique (SIJ).

Définition d'une stratégie contentieuse (règlement amiable...): Non.

Analyse systématique des contentieux dénoués: Oui.

Pièce jointe 8

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MER ET DES TRANSPORTS
DIRECTION DES TRANSPORTS MARITIMES ROUTIERS ET FLUVIAUX
MONOGRAPHIE DE LA SOUS-DIRECTION DES TRANSPORTS MARITIMES ET FLUVIAUX (TMF)

Cette monographie a été établie à l'issue de l'entretien du 22 septembre 2006 auquel ont participé M. Patrice Chamaillard, adjoint à la sous-directeur, M. Christian LOcq, chef du bureau du développement économique des transports maritimes et fluviaux (TMF1), M. Yvan Laurent, attaché au bureau de l'organisation et de la réglementation du transport maritime (TMF2), Mme Véronique Chabroux, attachée au bureau de l'organisation, de la réglementation et de la sécurité du transport fluvial (TMF3) et M. Jean-Xavier Lichtlé, vacataire dans le cadre de l'évaluation.

1- La fonction juridique et contentieuse à la sous-direction des transports maritimes et fluviaux (TMF)

Lors de la réorganisation de l'administration centrale de 2005, la DTMRF a récupéré une partie des attributions de la direction des transports maritimes, des ports et du littoral (DTMPL) et de la direction des transports terrestres (DTT). L'arrêté du 23 mai 2005 portant organisation de la DGMT crée la sous-direction TMF.

Dans la sous-direction TMF, sur *3 bureaux gèrent les contentieux afférents à leur activité réglementaire*:

- le bureau du développement économique des transports maritimes et fluviaux (TMF1),
- le bureau de l'organisation et de la réglementation du transport maritime (TMF2)⁶,
- le bureau de l'organisation, de la réglementation et de la sécurité du transport fluvial (TMF3).

Il n'y a pas de contentieux au bureau de l'observation économique et des statistiques des transports maritimes et fluviaux et des ports (TMF4).

Nombre de juristes 3 répartis comme suit

A TMF1 : aucun juriste sur 4 agents.

A TMF2 : 2 juristes sur 8 agents.

A TMF3 : 1 juriste sur 7 agents.

Il n'y a pas de juriste dans le personnel d'encadrement de la sous-direction.

Les agents qui s'occupent de questions juridiques et contentieuses n'ont *pas tous une formation universitaire en droit*.

⁶Absence de contentieux en cours actuellement, mais il existe des risques contentieux

Suivi des affaires contentieuses

Suivi manuel des contentieux (pas de logiciel, ni de tableau de bord) à usage pratique mais pas de statistiques.

Manque de recul depuis la réorganisation: la mémoire a disparu avec les anciens bureaux. Il reste les archives.

Absence de recours à des conseils extérieurs.

Difficultés rencontrées avec les greffes des juridictions administratives

Quelques problèmes d'aiguillage des courriers sont à remarquer : TMF reçoit des courriers qui ne lui sont pas destinés (problème du renvoi : à qui les renvoyer ?)

Quand il y a un accusé de réception, il arrive que TMF n'arrive pas à connaître la date à laquelle l'accusé de réception a été renvoyé (date non inscrite). Le circuit des lettres en recommandé avec accusé de réception doit être mieux précisé par la DGMT et la DGPA (dates, retards...).

Relations avec les services déconcentrés

TMF1 et TMF2 ont principalement des relations de conseil avec les services déconcentrés.

TMF3 recueille l'avis des services déconcentrés sur les dossiers contentieux dès lors qu'ils concernent des décisions locales.

2- Difficultés rencontrées au niveau juridique

Le pôle juridique, constitué par le bureau LN3 de l'ancienne DTMPL, a éclaté au moment de la réorganisation, provoquant l'isolement des juristes dans chaque bureau et la perte du conseil juridique.

La DAJIL pourrait éventuellement suppléer ce manque : mais il faudrait alors tout expliquer à des juristes généralistes, dans un domaine fortement spécialisé.

3- Les contentieux

Les enjeux contentieux peuvent être importants au niveau financier.

Les contentieux gérés par le bureau TMF1 concernent le non remboursement des taxes professionnelles (5 contentieux en cours).

Il existe un risque contentieux au bureau TMF2, mais il y aurait *a priori* une connaissance suffisante de la matière contentieuse au sein du bureau pour gérer d'éventuels contentieux sur le fond ; en revanche, il n'y a pas d'expertise pour gérer les questions de procédure et la forme des mémoires.

A TMF3 les 5 contentieux en cours (4 REP/ 1 RPC) concernent :

- 1 REP sur des avis de fermeture d'une rivière (contentieux « FFCK »), actuellement en appel ;
- 2 REP sur des décisions de refus de renouvellement d'agrément d'expert en bateaux de la navigation intérieure ;
- 1 REP/RPC sur un refus implicite d'inscription à un registre, avec demande d'indemnité ;
- 1 RPC sur l'engagement de la responsabilité pour faute d'un conducteur fluvial.

Il n'y a pas de référés (sauf en ce qui concerne les contentieux extérieurs [cf. *infra*]).

L'intérêt contentieux ne se limite pas aux contentieux où TMF est en cause : certains contentieux extérieurs sont intéressants à suivre.

Par exemple, à TMF1 : certains contentieux doivent être suivis avec attention, tant au niveau national (exemple de contentieux opposant les affaires maritimes ou les ports aux sociétés de services portuaires/ ou encore opposant des armements à des collectivités territoriales) qu'au niveau européen en ce qui concerne les dossiers instruits par la Commission européenne ou déferés devant la juridiction communautaire, devant le Tribunal de première instance (exemple des dossiers d'aides d'Etat comme les aides sectorielles, les aides au sauvetage d'entreprise en difficultés ou les recapitalisations).

Il devient absolument nécessaire d'avoir une bonne connaissance des droits européen et communautaire (délais de recours, aspects contentieux particuliers, conseil sur des opérations en vue d'acquiescer une bonne vision de la machine juridique, etc.). Les directions juridiques du ministère des Affaires Etrangères ou du ministère des Finances peuvent venir en aide pour certains dossiers dont les enjeux sont importants, sous réserve que le dossier ait fait l'objet d'un minimum d'examen par notre ministère.

Il existe des possibilités de contentieux (par exemple en ce qui concerne le remboursement des charges sociales aux armements) du fait d'un traitement inégal des armements en raison d'insuffisances de crédits.

4- Existence de situations et de processus d'insécurité juridique

Avant la réorganisation, les agents savaient à qui s'adresser en cas de difficulté rencontrée dans le domaine juridique ; aujourd'hui, la structure éclatée et sans pôle juridique est facteur de risque au niveau juridique.

D'une manière générale, il serait appréciable de pouvoir recueillir des conseils éclairés en matière juridique : conseils d'interprétation des textes, questions procédurales devant le Conseil d'Etat, etc. Les enjeux sont importants et des contentieux peuvent être perdus par méconnaissance des mécanismes des procédures.

La création d'un pôle d'appui juridique au niveau de la DGMT est souhaitable.

La veille juridique pourrait être améliorée : aujourd'hui, le circuit documentaire ne permet pas d'acquiescer une connaissance optimale de l'état actuel du droit.

Il existe bien quelques revues de presse, mais la documentation manque :

- absence de circulation de revues juridiques (un circuit de distribution s'est mis en place, mais pour l'ensemble de la DGMT) ou délai de circulation très long ;
- il arrive que les agents payent eux-mêmes les ouvrages sur lesquels ils travaillent ;
- en matière de navigation (cadre technique de leur action juridique), il n'y a pas beaucoup d'informations.

5- Amélioration de la maîtrise du traitement des dossiers contentieux

Au printemps 2006, le ministère avait souscrit un abonnement à « LEXIS-NEXIS » (un outil informatique intéressant, avec doctrine et jurisprudence, mais cher), mais les accès dont disposaient quelques agents ont été fermés en juillet pour un problème de facturation ; il y aurait une solution *via* l'intranet et le portail juridique (cf l'ancien portail de la DAFAG [brèves juridiques], mais à alimenter de manière constante).

6- Bilan sur l'organisation de la fonction contentieuse

Mise en place un système de suivi des contentieux : Non.

Respect des délais (délais d'appel + délais d'application des décisions de justice):

Les délais d'appel sont respectés sans difficultés (peu de contentieux). Pas de retard dans l'exécution des décisions de justice (pas de condamnation à ce jour).

Prévisibilité du coût budgétaire global des contentieux: Pas de réponse.

Mécanismes d'alerte à mettre en place afin d'empêcher la découverte tardive d'affaires contentieuses importantes: sans objet (peu de contentieux).

Définition d'une stratégie contentieuse (règlement amiable...): pas de transactions, le domaine ne s'y prête pas, car il s'agit avant tout de réglementation (textes attaqués), avec peu de contentieux indemnitaires.

Analyse systématique des contentieux dénoués : manque de recul pour l'instant en raison de la perte de la connaissance des affaires antérieures soldées avec la création de la DGMT (trop peu de décisions de justice à ce jour).

Pièce jointe 9

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MER ET DES TRANSPORTS
DIRECTION DES TRANSPORTS MARITIMES, RPUTIERS ET FLUVIAUX
MONOGRAPHIE DE LA SOUS-DIRECTION DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES (TS)

Cette monographie a été établie à l'issue de l'entretien du 19 septembre 2006 de Mme Liliane Giraud, chef du bureau de la réglementation et du contentieux du travail des transports terrestres (TS 2) avec M. Jean-Xavier Lichtlé.

1- La fonction juridique et contentieuse à la sous-direction du travail et des affaires sociales: organisation, moyens et fonctionnement

La question du regroupement de la fonction contentieuse a été évoquée au moment de la réorganisation de la DGMT/DTMRF en 2005. Finalement, l'option retenue a été de ne pas changer l'organisation préexistante à la direction des transports terrestres (DTT) dans laquelle tous les bureaux élaborant de la réglementation traitaient des contentieux afférents en raison de la disparité des domaines traités dans chaque sous-direction et dans chaque bureau.

TS se distingue par une spécificité sociale (il existe une inspection du travail spéciale des transports) : cette sous-direction a donc notamment en charge d'instruire les recours des salariés et des employeurs contre les décisions rendues par les inspecteurs du travail des transports.

TS a deux directeurs : DTMRF (hiérarchique) et DTFC (fonctionnel).

Les trois bureaux qui composent TS s'occupent de réglementation et de contentieux :

- le bureau de la formation, de l'emploi et de la protection sociale (TS1),
- le bureau de la réglementation et du contentieux du travail des transports terrestres, (TS2)
- le bureau de la négociation collective, des statuts et de la représentation du personnel (TS3).

Le nombre de contentieux traité par ces trois bureaux est inégal : des trois, TS 2 en traite le plus (recours contentieux et recours hiérarchiques).

Nombre de juristes traitant des recours

Le bureau TS2 compte 12 agents dont 5 agents spécialisés sur le traitement des recours :

- 4 chargés d'études (2 catégories A et 2 catégories B) ;
- 1 inspecteur du travail qui encadre le pôle « recours ».

Ces 5 agents ont une formation universitaire en droit, niveau deuxième et troisième cycles (même pour les catégories B).

Système de suivi des affaires contentieuses

Le bureau TS 2 ne dispose pas de logiciel de suivi. Il y en avait précédemment, mais le savoir-faire

a été perdu. Il n'y a qu'un suivi bureautique sur « EXCEL » qui permet au bureau TS 2 d'effectuer des statistiques.

TS2 fait une analyse systématique et exhaustive des contentieux dénoués depuis environ 6 ans.

Recours à des conseils extérieurs (avocats) et coût

Le bureau TS 2 n'a jamais recours à des conseils extérieurs.

Difficultés rencontrées avec les greffes des juridictions administratives

La majorité des greffes ne connaissent pas l'organisation du ministère et envoient leurs courriers au « ministère » (boulevard Saint-Germain, Arche de La Défense, Tour Pascal) ou au dernier service dont les coordonnées sont enregistrées dans leurs bases de données (DGR, DGUHC..).

Relations avec les services déconcentrés

Il n'y a pas de service déconcentré, sauf les directeurs régionaux du travail des transports (mais ces relations sont indirectes).

Chaîne des dossiers :

- en cas de conflit, l'inspecteur du travail mène une enquête contradictoire et prend sa décision;
- si la décision est contestée, une contre-enquête est décidée par l'inspecteur général.

2- Les dossiers contentieux gérés par TS2

Ils sont de deux types:

- le premier concerne les décisions des inspecteurs du travail des transports :
- recours hiérarchique (auprès du ministre), **et/ou**
- recours contentieux.

Ces recours sont indépendants l'un de l'autre et peuvent même être simultanés. Ces contentieux sont généralement longs (jusqu'au Conseil d'Etat). Il s'agit du contentieux le plus important en nombre.

- Recours suite à un avis d'inaptitude au poste de travail rendus par les médecins du travail.

le deuxième concerne la réglementation prise : recours contre les décrets notamment/

L'analyse jurisprudentielle menée révèle (même s'il n'y a pas encore assez de recul) qu'il existe de nombreux vices de forme, ce qui aboutit à l'annulation de la décision initiale. Par exemple : en cas de licenciement, l'inspecteur du travail établit les faits mais oublie de se prononcer sur la gravité de ces faits (or, il n'y a pas d'implicite : une décision doit obligatoirement aborder les questions de la matérialité puis de la gravité des faits).

L'analyse des décisions de justice faite par le bureau TS2 est communiquée à l'inspection générale du travail des transports, afin que l'information redescende.

Des demandes financières sont apparues en 2005. Par exemple, licenciement d'un salarié protégé : le juge annule la décision, ce qui donne droit à la réintégration d'office et l'employeur doit verser au salarié ses salaires ; or, la décision vient de l'Etat : l'employeur se retourne contre l'Etat, qui a pris la décision). Pour 2005, le bureau a eu à payer 38 112 €(en appel) ; mais une jurisprudence récente a refusé de reconnaître la faute de l'Etat (jugement selon l'information du bureau devenu définitif, faute d'appel notifié).

Ce coût est dérisoire par rapport à ce que les décisions confirmées par les juges font « gagner » à l'Etat.

Le recensement des affaires contentieuses

		2003	2004	2005	TOTAL
	Transactions	0	0	0	0
Recensement du nombre des litiges	Recours hiérarchiques enregistrés	134	143	163	
	Affaires contentieuses enregistrées	72	110	136	
	Affaires contentieuses en instance				
	Affaires contentieuses jugées	63	51	55	
Recensement par nature juridique des litiges	REP	57	47	45	
	RPC	0	0	6	
	Référés	6	4	4	
	Contentieux spéciaux [...]				
	Contentieux où le ministre chargé des finances [...]				
	Contentieux de l'excès de pouvoir [...]				
Recensement des affaires jugées où l'Etat a été condamné	Nombre				
	Motifs principaux de condamnation				Paiement des salaires/ expertises médicales/ FI
	Montant des condamnations (en €)	1250 (expertises médicales)/ 2500 FI	1250 (expertises médicales)/ 4800 FI	38112 (paiement de salaires)/ 1250 (expertises médicales)/ 6662 FI	
Recensement des réparations obtenues pour les affaires jugées où l'Etat a gagné	Nombre				0
	Montant des réparations (en €)				0
Conseils extérieurs	Nombre de dossiers concernés				0
	Coût des conseils extérieurs (en €)				0

Les chiffres présentés ne distinguent pas le degré d'instance (TA/CAA/CE).

Dans le nombre d'affaires traitées, il faut tenir compte des recours hiérarchiques en plus des recours contentieux. Le chiffre disponible pour 2006 (de janvier à fin août) est de 103. Les délais des

recours hiérarchiques sont de quatre (ou deux) mois.

On constate une très forte augmentation (même si les chiffres à venir pour 2006 sont plutôt légèrement en baisse en ce qui concerne les recours contentieux enregistrés (89 fin août 2006). En revanche, par rapport à l'an 2000, il s'agit du double du nombre de contentieux. Cela montre la conflictualité du monde de l'entreprise et les difficultés posées par les évolutions du monde économique.

Le stock d'affaires augmente (moins de sorties que d'entrées, mais cela dépend du travail des juridictions, ont eu des renforts d'effectifs), même si le détail n'est pas disponible.

Très peu de procès sont perdus par la DTMR/TS 2 ; mais le travail de mobilisation de l'administration est important.

Des demandes financières sont apparues en 2005 (38.112 € en 2005, pour un cadre auquel il a fallu verser les traitements sur plusieurs mois, en appel) ; pour l'instant, le nombre de recours de plein contentieux est faible, mais il risque d'augmenter. De même, les recours européens sont susceptibles d'être lourds financièrement (recours en manquement pour non transposition de directives) ; à l'avenir, il faudra être vigilant sur ce point en rappelant que la rapidité de transposition des directives ne relève pas de la seule Administration mais des priorités définies par le Gouvernement.

Le montant des condamnations montre l'augmentation sensible sur la période des frais irrépétibles ; les expertises médicales sont au nombre de 2 ou 3 par an et se montent en moyenne à 500 € chaque (la moyenne hypothétique retenue pour le tableau est donc de 1250 € par an) ; on constate un montant élevé pour les premiers recours de plein contentieux.

Il n'y a pas de transaction, car, jusqu'à présent, il n'y avait que des REP

3- Difficultés rencontrées au niveau juridique

Le bureau effectue un gros travail de réglementation nationale et européenne. Ce travail influence en amont les futures directives (très consommateur de temps, vigilance nécessaire pour appréhender les effets des textes en préparation sur les législations et réglementation françaises, déplacements à Bruxelles, bon niveau de langue anglaise...) : un certain « profil » est nécessaire.

Il faut préciser que cette activité n'est cependant pas la seule activité de rédaction de textes du bureau : TS 2 élabore notamment tous les textes qui concernent la durée du travail dans les transports terrestres ainsi que des thèmes concernant les conditions de travail pilotés par le ministère du travail (hygiène, sécurité au travail et médecine du travail...).

S'agissant des affaires contentieuses:

difficultés à traiter dans des délais plus courts les recours introduits, compte tenu du nombre important de recours et de la tendance de plusieurs juridictions administratives à réduire les délais laissés à l'Administration pour produire ses mémoires, au regard du nombre de chargés d'études affectés au traitement de ces dossiers.

On peut craindre une augmentation des recours formés devant des juridictions européennes (CJCE, CEDH). Dans cette perspective, le fonctionnement des juridictions européennes est à préciser. On manque d'informations : les décisions complètes de la Cour Européenne des Droits de l'Homme ne sont pas envoyées aux services ayant traité les affaires ; le circuit ministère de l'équipement-SGAE-ministère des affaires étrangères est mal connu.

En ce qui concerne le droit communautaire (Cour de Justice des Communautés Européennes), deux types de recours contentieux sont envisageables :

- les recours en manquement pour une directive non transposée dans les délais (les sommes en jeu sont très importantes, puisqu'un seuil « minimal » de condamnation est prévu et que les astreintes sont très fortes) ;
- les questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat
- les services sont aussi appelés à donner un avis sur l'intervention de la France dans les recours et questions préjudicielles formés dans d'autres Etats membres de l'UE

Or ailleurs, il faut signaler un important problème d'aiguillage des courriers, depuis la réorganisation de 2005 : certains courriers passent souvent par plusieurs directions et bureaux avant d'arriver au bon (il peut arriver que les avis de clôture d'instruction et d'audience parviennent au service compétent après la clôture d'instruction et l'audience). Ce problème a pour conséquence :

- des délais de réponse réduits (il est arrivé que le bureau TS 2 ait à produire un mémoire en défense en 1h/ ou bien que le bureau soit obligé de demander des réouvertures d'instruction, ce qui a été obtenu à plusieurs reprises) ;
- risque d'absence de défense du ministère le cas échéant.

Ce problème d'orientation toucherait un courrier sur deux (soit un ou deux courriers par jour pour le seul bureau TS 2).

4- Existence de situations et de processus d'insécurité juridique

Souvent le travail s'effectue dans l'urgence (c'est-à-dire lors de la réception de la notification de clôture d'instruction).

Une autre situation d'insécurité juridique est intrinsèque à la réglementation sociale : L'Administration sait que telle ou telle réglementation qu'elle élabore est juridiquement fragile (voire illégale), mais elle a été décidée par le Gouvernement dans un objectif de consensus social, en accord le cas échéant avec les partenaires sociaux ; une telle réglementation, même illégale, peut très bien n'être jamais cassée, en l'absence de recours.

Les considérations juridiques sont parfois « relativisées » lors de l'élaboration des textes.

Actuellement est positif :

- l'accès à la documentation sociale (TS est bien informée des évolutions du droit en la matière) ;
- les formations ponctuelles + tous les nouveaux agents ont, dès la première année, une

formation au Centre National des Arts et Métiers (une journée par semaine, pendant un semestre, pour avoir de bonnes bases)

- autres formations à la demande..

En revanche d'autres fragilités tiennent :

- au non choix des candidats pour un poste est un élément d'inadéquation poste-candidat (par exemple, les sorties d'IRA) : il arrive qu'un profil soit recherché et que l'agent qui arrive ne corresponde pas ; insuffisance du nombre des candidatures qui se manifestent sur les postes mis à la vacance
- au manque de juristes qualifiés (problème de gestion du personnel, notamment de recrutement des juristes).
- Au roulement trop fort des agents : il y a un intérêt à rester en place au même poste longtemps.

5- Bilan de l'organisation de la fonction contentieuse

Mise en place d'un système de suivi des contentieux : Oui (bureautique). Le « SIJ » ne sera pas une aide supplémentaire (les tableaux « EXCEL » suffisent pour ce domaine de contentieux, où il n'y a pas de services déconcentrés) ; cela étant, TS n'est pas contre.

Respect des délais (délais d'appel + délais d'application des décisions de justice)

Délais globalement respectés, sauf en cas de problème d'aiguillage des courriers.

Prévisibilité du coût budgétaire global de vos contentieux

Il faut prendre conscience de la montée en puissance du droit européen (notamment la transposition de directive). En cas de manquement à cette obligation, il faudra provisionner des sommes extrêmement importantes, avec à la clef une vraie sanction financière en cas de retard.

De plus, l'Etat condamné paye toujours les frais irrépétibles, mais il n'existe pas la réciprocité : c'est la collectivité qui supporte ces frais. Les requérants contre l'Etat n'ont rien à perdre : une partie des frais engagés est remboursée s'ils gagnent, mais, s'ils perdent, ils n'ont rien à déboursier (sauf les frais d'avocats, même si, en matière de droit social, il arrive que ce soit à la charge d'un syndicat). Cela permet un égal accès à la justice administrative dans le domaine du droit du travail.

Mécanismes d'alerte à mettre en place afin d'empêcher la découverte tardive d'affaires contentieuses importantes : sans objet me semble-t-il.

Défini d'une stratégie contentieuse (règlement amiable...) : Pas de réponse.

Analyse systématique des contentieux dénoués : oui (analyse de jurisprudence, envoyée à l'inspection générale du travail)

Pièce jointe 10
DIRECTION GÉNÉRALE DES LA MER ET DES TRANSPORTS
MONOGRAPHIE DE LA DIRECTION DES AFFAIRES MARITIMES (DAM)

I- La fonction juridique et contentieuse à la DAM

11- Organisation, moyens et fonctionnement

La DAM est une des directions de la direction générale de la mer et des transports (DGMT) (cf. articles 1, 24-37 et notamment 31 de l'arrêté du 23 mai 2005 portant organisation de la DGMT).

Elle est composée de quatre sous-directions, soit une sous-direction pour chaque grand domaine d'activité :

-
- la sécurité maritime (SM) ;
- les gens de mer (GM) ;
- les affaires littorales et maritimes (LM) ;
- les systèmes d'information maritime (SI).

111- Le « bureau des affaires juridiques et contentieuses » (LM4)

Il traite la totalité des contentieux de la DAM au niveau central.

Missions

-
- la qualité de la réglementation ;
- le conseil aux services déconcentrés (DRAM et DDAM) ;
- le contentieux.

Nombre de juristes

5 agents à temps plein (4 catégorie A) et 1 agent spécialisé en contentieux à 80 % (catégorie B).

Tous sont des généralistes.

Niveau de formation

Tous les agents ont une formation juridique universitaire mais ne sont pas repérés comme juristes au titre des grilles des métiers de la fonction publique.

Difficultés rencontrées au niveau juridique

- Exercice de transposition du droit communautaire (caractère interministériel, transposition délicate dans une organisation déjà établie au niveau des Etats, aspects techniques et d'opportunité, temps imparti à la transposition).
- Contexte juridique en évolution permanente.
- Manque de connaissance de ce que font les uns et les autres au ministère en interne (problèmes de

courriers mal aiguillés)

- Problème propre à la mise en place du système d'information juridique (SIJ) :
difficulté à homogénéiser l'ensemble en raison de la particularité des affaires maritimes ;
problème de conservation des données déjà enregistrées ;
nécessité de clarifier le système d'alimentation des banques de données après mise en place du SIJ.

112-Système de suivi des affaires contentieuses

Des tableaux bureautiques permettent de connaître les contentieux traités par le bureau:

- un tableau principal de suivi des contentieux (à la fois concernant les services d'administration centrale et les services déconcentrés portés à la connaissance du bureau, pour les années 1996-2006) et des tableaux annexes, sous format « EXCEL », comprenant des détails de la procédure contentieuse :
 - date des requêtes ;
 - dates des mémoires en défense ;
 - date de demande de délais ;
 - indication des textes dont l'interprétation porte à litige ;
 - motifs des décisions de justice ;
- des fiches word de suivi individuel pour contrôle budgétaire et comptable (mise en place de la LOLF : provision des contentieux où les enjeux sont chiffrés et d'un montant relativement élevé pour le programme de la DAM);
- un tableau (« EXCEL ») de suivi des courriers contentieux réattribués à d'autres bureaux compétents pour les traiter ;
- un tableau recensant les services qui traitent des contentieux au ministère et compétents au vu des décrets et arrêtés d'organisation de l'administration centrale), avec leurs coordonnées (sorte d'annuaire des bureaux juridiques).

Détail du tableau principal

Y figurent :

- l'année d'enregistrement des contentieux, avec :
 - un code spécifique LM4 ;
 - le numéro de la requête ;
 - la juridiction chargée du contentieux ;
 - le code « SAGACE » [logiciel propre aux greffes des juridictions administratives permettant de suivre une affaire en cours directement sur internet] ou Agent Judiciaire du Trésor ;
 - le bureau et la personne chargés de l'affaire ;
 - l'identification de l'affaire :
 - les requérants ;
 - la requête ;
 - le jugement ou l'arrêt ;
- le détail de l'affaire :
 - stade où en est l'affaire (« Instruction », « Appel », « Pourvoi », « Terminé »...);
 - observations utiles au suivi de l'affaire (ex : "Voir avec DGPA si exécution du jugement"...);
- la date de la dernière mise à jour.

Ce système de suivi permet

- de connaître les motifs de condamnation et le nombre de recours à des conseils extérieurs et leur coût.
- de respecter les délais d'appel (inscription de la date de notification de la décision) ;
- de détecter les contentieux récurrents sur un thème (analyse systématique des contentieux dénoués et résumés d'analyse).

Problèmes soulevés par ce suivi

- manque de lisibilité immédiate de toutes les informations et problème de mémoire (l'agent qui suit les contentieux est le seul à pouvoir faire exactement l'état des lieux) ;
- système efficace de suivi des affaires vivantes, non un outil statistique (mais il peut servir de base pour établir des statistiques) ;
- on n'accède pas directement aux informations suivantes
- nombre d'affaires contentieuses enregistrées, vivantes et jugées dans l'année ;
- nombre d'affaires contentieuses par nature juridique des litiges ;
- nombre d'affaires gagnées/perdues ;
- montant des condamnations/réparations.

113- Recours à des conseils extérieurs (avocats) et coût

Appel exceptionnel à des conseils extérieurs (la décision est prise en concertation avec la DGPA).

Exemple récent en 2006 avec un contentieux jugé aux Prud'hommes :

- affaire « HUIDO c. AGEMA » ;
- commande d'expertise juridique à Maître BROCHERIEUX (26/01/06) pour une étude sur l'intégration d'un agent AGEMA (Mme HUIDO) dans la fonction publique de l'Etat ;
- facture (10/02/06) : **2 392 €TTC** (transmise au bureau des affaires financières, des moyens des services déconcentrés et du contrôle de gestion [LM2])/ facturation partielle car d'autres factures (dont une de plus de 5 000 €) sont encore à régler.

114- Difficultés rencontrées avec les greffes des juridictions administratives

Constat d'erreurs de greffe : certains jugements ne sont pas notifiés directement au ministre, mais au service déconcentré partie à l'instance ;

Cette difficulté reste exceptionnelle, mais elle peut :

- être préjudiciable pour la connaissance des contentieux au niveau central ;
- poser des problèmes de respect des délais d'appel si le service déconcentré renvoie l'accusé de réception.

Toutes les affaires gérées par les juridictions administratives ne sont pas en ligne [code « SAGACE »], mais elles tendent à l'être.

115- Relations avec les services déconcentrés (DRAM et DDAM)⁷

Relations avec les services déconcentrés concernant les contentieux

Compétences de droit commun, sauf exception.

Information du bureau LM4 des contentieux des services déconcentrés en cas :

- d'appel ;
- de compétence en 1er ressort (seuil non fixé : cf. *infra*) ;
- de sollicitation du bureau LM 4 par les services déconcentrés DDAM et DRAM pour conseil.

Il est nécessaire que les services déconcentrés informent mieux les services centraux des contentieux (centrale informée souvent tardivement des difficultés rencontrées).

Remarques sur l'organisation des services déconcentrés

Absence de service spécialement affecté aux contentieux (sauf dans le domaine ENIM). Conséquence: quand un jugement parvient à la DAM, LM4 fait automatiquement une demande de transmission des pièces de l'affaire (mémoire de 1ère instance, conclusions du commissaire du gouvernement et dossier complet au fond), mais le bureau rencontre des difficultés pour avoir une réponse dans les temps (voire une réponse dans certains cas...).

Règles de partage des compétences contentieuses entre la centrale et les services déconcentrés:

- elles suivent les règles générales de compétence des services en matière contentieuse ;
- la centrale est rarement compétente en 1ère instance (1 affaire en 2005: « COMARIN », notamment en raison du montant de la demande [2,5 millions d'€]) ;
- la transmission des contentieux dès la première instance se fait au cas par cas, mais le remplacement par la LOLF du système des crédits évaluatifs de l'ex-chapitre 3772-10 va certainement obliger la fixation d'un seuil afin de permettre de provisionner (existence d'un projet d'instruction sur le traitement des contentieux pour les affaires maritimes, dont le montant serait à affiner [entre 10 000 et 15 000 €]).

Constat d'augmentation de conseils effectués par la centrale aux services déconcentrés ces dernières années :

- les agents ont davantage de missions sur le terrain en raison de la remise en cause de la réglementation par des normes européennes qui orientent les missions des agents des services déconcentrés ;
- a pour effet d'obliger les agents à consacrer leur temps en priorité à réaliser des contrôles plutôt qu'à des tâches administratives pures de traitement de contentieux.

116- Dossiers contentieux « emblématiques »

⁷ DRAM = direction régionale des affaires maritimes
DAM = direction des affaires maritimes

Deux types de contentieux « emblématiques » :

- le contentieux de la sécurité maritime (important en terme de responsabilité ou de coût);
- le contentieux de la responsabilité pénale (aux enjeux importants pour les agents), où la DAM est associée par la DAJIL mais pas gestionnaires des dossiers.

Les contentieux liés aux gens de mer sont également nombreux (contestations de décisions d'inaptitude, ou de décisions d'autorisation ou non de licenciement de marins, ou de décisions de refus de visas de décisions d'effectif).

Certains contentieux plus répétitifs du domaine de l'application de la réglementation des gens de mer pourraient être intéressants aussi à considérer comme contentieux emblématiques.

Absence de contentieux de série au niveau central. (Mais il existe des contentieux de série au niveau des services déconcentrés : voir par exemple la DRAM de Bordeaux, dans le domaine des contentieux de personnels (plusieurs dossiers contentieux de demandes d'indemnisation de mutations portés au TA de Poitiers fin 2005 mais gérés par la DRAM en première instance) et dans le domaine des visas des décisions d'effectif où un syndicat maritime agit quasi systématiquement en demande d'annulation des décisions visées par l'administration.)

Détail des contentieux choisis

- « CHEVILLARD, Veuve BANCHERELLE » (jugé en 2006)
- « CANON », Affaire MATIPO (jugé en 2005)
- « EL AMRANI » (jugé en 2006)

117- Questions diverses

Domaine des contentieux les plus importants en nombre : la sécurité maritime (particulièrement le sauvetage en mer).

Thème des contentieux répétitifs : l'aptitude à la navigation des marins (domaine des gens de mer).

Les contentieux se gèrent au cas par cas : il existe beaucoup d'aléas et il est difficile de prévoir leur nombre d'une année sur l'autre d'où difficulté à trouver la bonne assise budgétaire pour les provisionner.

On constate une augmentation du nombre des contentieux, mais il faut tenir compte :

- de la récupération des compétences du bureau de l'inspection du travail maritime et des contentieux de plaisance;
- de la mise en place du système de suivi des contentieux (surtout depuis 2002, et systématique depuis 2005 : toutes les affaires ne sont donc pas forcément recensées avant);
- du rythme des TA et CAA.

Le contentieux de la responsabilité pénale n'est pas très important en nombre, mais il existe une extrême sensibilité des questions et des enjeux. Le travail sur ce type de contentieux est effectué en interface avec la DAJIL.

Exemple : mise en examen de l'officier de permanence au CROSS ETEL dans l'affaire de l'Erika pour délit non intentionnel (abstention volontaire de prendre les mesures de sécurité [Art.223-7 du Code pénal]).

Provisions (année de mise en place du système) :

- pour 2006 (après inventaire des contentieux et identification des programmes) :
2 355 000 €;
- difficulté pour provisionner car provision effectuée suivant le montant réclamé et l'éventualité de l'échec : qu'une estimation moyenne.

118- Situations et de processus d'insécurité juridique

Absence de culture juridique suffisante des agents (autres que ceux du bureau LM4) : méconnaissances dans les domaines juridique et contentieux.

Absence de pratique régulière des agents.

Constat général d'un manque de juristes au niveau central,

Délais d'exécution des décisions de justice dépassés (avec des intérêts moratoires majorés), mais :

- mise en place du système de la LOLF ;
- manque de recul.

119- Pistes d'amélioration

Renforcement de la collaboration :

- avec la DAJIL ;
- avec les autres départements ministériels (ministère de la justice notamment).

Recrutement ou formation nécessaire de spécialistes en matière pénale : les aspects pénaux sont importants dans le droit maritime (aspects régaliens reviennent en force) et le besoin d'agents compétents et qualifiés dans ce domaine est grand.

Amélioration de la maîtrise du traitement des dossiers contentieux

- Au niveau de la DAM : le greffe est bien organisé, même si un accès au SIJ est très attendu car il pourrait améliorer substantiellement le suivi des contentieux ; pour le calcul des intérêts moratoires et l'aide à l'exécution financière des décisions de justice, l'accès au logiciel « TRIBUN » a été finalement récemment obtenu.
- Au niveau des services déconcentrés : une meilleure vision de leurs contentieux est nécessaire (en même temps, les services déconcentrés ont-ils les moyens suffisants en personnel pour qu'une personne à temps complet puisse se consacrer au suivi des contentieux et, plus globalement, à des tâches purement juridiques ?) ;
- Une démarche a été entreprise par la DAM pour connaître les contentieux des services

déconcentrés, mais ceux-ci tardent à répondre ; cette démarche doit néanmoins être poursuivie.

12- Bilan de l'organisation de la fonction contentieuse

Mise en place un système de suivi des contentieux: Oui

Respect des délais (délais d'appel + délais d'application des décisions de justice)

Délais d'appel respectés.

Délais d'application des décisions de justice dépassés (intérêts moratoires majorés).

Prévisibilité du coût budgétaire global de vos contentieux

Très difficile: certains contentieux coûteux sont imprévisibles, sans erreur de la part du ministère (exemple : Affaire « CHEVILLARD, VEUVE BANCHERELLE »).

Mécanismes d'alerte à mettre en place afin d'empêcher la découverte tardive d'affaires contentieuses importantes

Un système d'alerte est déjà mis en place (résumé d'analyse des contentieux en cours et dénoués).

Le système pourrait être amélioré par une meilleure information des affaires contentieuses en cours dans les services déconcentrés.

Définition d'une stratégie contentieuse (règlement amiable...)

Absence de politique générale bien définie sur ce sujet, les éventualités de transactions sont vues au cas par cas ; une seule transaction réalisée en 2003, diligentée en concertation avec le ministère de la Défense qui était également impliqué dans l'affaire en question, a été réglée en 2006 pour un montant de **25 442,22 €** et **133 441,31 €** imputés sur le programme SAM de la DGMT/DAM. (Indemnisation des veuves de marins décédés suite à un accident dû au mauvais entretien d'un chenal par les services des phares et balises du ministère chargé de l'Équipement et un accrochage avec une ancre de marine propriété du ministère de la Défense).

Analyse systématique des contentieux dénoués : Oui.

II- Recensement des affaires contentieuses

		2003	2004	2005	TOTAL	MOYENNE
Recensement du nombre des litiges	Transaction	1	0	0	1	0,33
	Affaires contentieuses enregistrées	3	9	9	21	7
	Affaires contentieuses en instance	15	18	22		18,33
	Affaires contentieuses jugées	0	1	3	4	1,33
Recensement par nature juridique des litiges	REP	9	16	19		14,66
	RPC	9	12	15		12
	Référés	1	0	1	2	0,66
	Contentieux spéciaux [...]					
	Contentieux où le ministre chargé des finances [...]					
	Contentieux de l'excès de pouvoir dans lequel [...]					
Recensement des affaires jugées où l'Etat a été condamné	Nombre	0	1	3	4	1,33
	Motifs principaux de condamnation		Erreur de droit	Moyen nouveau en cassation/ Défaut de motivation/ Mauvaise appréciation des faits		
	Montant des condamnations (en €)		Frais d'expertise (référé gagné)	2000 + 12570	14570 + Frais d'expertise	Non précisable
Recensement des affaires jugées où l'Etat a gagné et réparations obtenues le cas échéant	Nombre	0	0	1	1	0,33
	Montant des réparations (en €)			1200	1200	400
Conseils extérieurs	Nombre de dossiers concernés	0	0	0	0	0
	Coût des conseils extérieurs (en €)					

Le tableau de recensement est complet.

Afin d'éviter les recoupements entre les différentes lignes du tableau, les affaires contentieuses à la fois enregistrées et closes dans la même année sont comptabilisées dans les affaires contentieuses jugées.

Les référés ne sont pas comptabilisés dans les affaires contentieuses en instance, puisqu'ils sont réalisés en parallèle à un recours au fond (qui est déjà comptabilisé).

Analyse

On constate une augmentation du nombre d'affaires enregistrées, en instance et jugées tout au long de la période.

Il y a eu 4 contentieux directement gérés au niveau central sur la période 2003-2005 :

2 en première instance :

- « GRANDSIR » ;

- « SYNDICAT MARITIME CFDT CHARENTE AQUITAINE » ;

1 en appel : « CANON » ;

1 en cassation : « GONIN ».

A ces contentieux gérés directement par la DAM, il est possible d'ajouter 4 autres contentieux perdus où la DAM a été conseil des services déconcentrés.

Sur la période 2003-2005, on ne décompte qu'une affaire où l'application du droit n'est pas en cause : « CAMUGLIO » (avis médical contredit par expert judiciaire).

La majorité des contentieux perdus l'est en raison d'illégalités commises par les agents.

Le défaut de motivation (absence et manque) est le motif principal de condamnation.

Dans l'affaire « SOCIETE EUREX LIMITED (Affaire Navire Explorer) » l'Etat a gagné et obtenu une réparation (1 200 €).

Le ministère a mis cependant du temps à émettre le titre de perception lui permettant de récupérer la somme (titre signé le 05/07/2006 par l'adjointe au chef du bureau comptable ministériel AF2), ce qui s'expliquerait par :

- l'absence de culture du personnel en la matière ;
- des problèmes techniques.

Pour cette affaire, on constate un autre problème : l'appel a été interjeté par l'avocat de la DDE de la Réunion, sans que la DAM en ait eu connaissance préalablement, d'où intervention en cours de litige pour la défense de l'Etat.

III- Audit juridique sur la période 2003-2005

31- Détail des contentieux gérés au niveau central et perdus sur la période 2003-2005

Un contentieux perdu en 2004

TA de Bordeaux (jugement du 29/04/04): « SYNDICAT MARITIME CFDT CHARENTE AQUITAINE » - Erreur de droit

Demande d'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté ministériel du 05/03/02 par lequel le MTETM a nommé les membres de la Commission régionale de conciliation de Bordeaux (navigation de commerce et de pêche maritime).

Annulation d'un arrêté pour erreur de droit (violation de l'article R.742-11 du code du travail) :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que des membres désignés par le syndicat des marins de la côte basque pour siéger à la Commission régionale de conciliation de Bordeaux comme représentants du personnel navigant en ce qui concerne la pêche maritime avaient la qualité d'employeur et relevaient de l'autre collège ; [...] qu'en retenant lesdites candidatures, le ME a commis une erreur de droit. »

Trois contentieux perdus en 2005

- TA de Nouméa (jugement du 25/10/02)/CAA de Paris (arrêt du 25/01/05): « Canon (affaire navire MATIPO) » - Mauvaise appréciation des faits

Déplacement d'office d'un navire abandonné.

Demande de réparation du préjudice subi lors du déplacement d'office du navire par le propriétaire.

Indemnisation pour mauvaise appréciation des faits de l'espèce (voir les contentieux emblématiques).

- Conseil d'Etat, cassation (décision du 28/12/05): « GONIN » - Moyen nouveau en cassation

Par jugement du 29/04/03, le TA de Marseille fait droit à la demande de M. GONIN et demande à la DDAM des Bouches du Rhône de délivrer au requérant copie de son contrat d'engagement maritime visé par l'administration des affaires maritimes.

Inexécution du jugement : le requérant affirme qu'un tel contrat visé existe mais que l'administration refuse de le produire.

Nouveau jugement du TA de Marseille (09/11/04) enjoignant à la DDAM des Bouches du Rhône de délivrer au requérant copie de ses contrats d'engagement maritime dans un délai de 2 mois à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 50 € par jour de retard au-delà de ce délai (article L.911-4 CJA).

L'administration exécute le jugement en janvier 2005, mais le document transmis à l'intéressé est dépourvu de visa (le requérant réclame un document visé par l'administration) ; or, le contrat n'a jamais été visé par l'administration. Explication : s'agissant du visa par l'autorité chargée de l'inspection du travail maritime d'un contrat de travail maritime, rien n'est dit de la forme que cette approbation doit revêtir (celle-ci peut dès lors être même orale, quitte à être prouvée ultérieurement par tout moyen). Le contrat du requérant n'a donc jamais été revêtu du visa : le document est matériellement inexistant en la forme.

Mais ce constat a été effectué postérieurement au délai d'appel dont disposait l'administration contre

le jugement du TA de Marseille du 29/04/03 : ce moyen n'a pas été soulevé devant les juges de première instance et le jugement a force de chose jugée. L'administration se trouve donc dans une situation où elle doit transmettre un document qui n'a jamais existé dans la forme réclamée.

Le ministère forme donc un pourvoi en cassation du jugement du TA de Marseille du 09/11/04, le 23/12/04, en arguant de plusieurs moyens d'ordre public.

Décision du conseil d'Etat: rejet du recours en cassation du ministre et condamnation de l'Etat à 2 000 €(frais irrépétibles).

Le juge de cassation, juge de l'exécution, s'il peut ordonner l'exécution de la chose jugée, n'a pas le pouvoir de remettre en cause les mesures décidées par le dispositif de la décision juridictionnelle dont l'exécution est demandée. Le ministère ne peut notamment utilement soutenir à l'encontre du jugement attaqué que celui-ci serait entaché d'erreur de droit dès lors que le document en cause ne revêtirait pas un caractère administratif. De plus, le moyen tiré de ce que l'administration aurait exécuté le jugement du 29/04/03 en communiquant au requérant l'intégralité des documents en sa possession, invoqué pour la première fois en cassation, est à faire valoir le cas échéant, lors de la liquidation de l'astreinte à laquelle procédera le tribunal administratif de Marseille.

Ce contentieux est emblématique d'un dysfonctionnement de l'administration au niveau de la défense des intérêts de l'Etat : les services déconcentrés n'ont pas soulevé un moyen déterminant en première instance, qui aurait pu être encore soulevé en appel si ce dernier avait été interjeté. Face à ces faits accomplis, l'administration centrale essaye *in fine* un recours en cassation en invoquant des moyens nouveaux d'ordre public, pour contrer la condamnation sous astreinte, mais sans succès.

Toutefois, il importe de souligner qu'en cours d'instruction la Commissaire du Gouvernement avait envisagé de faire droit à la demande du Ministre et que, lors du prononcé de ses conclusions, elle avait évoqué cette possibilité avant de lui substituer une autre proposition.

L'administration se trouve donc dans la situation absurde d'avoir à défendre, trois ans après sa première condamnation, lors de la liquidation de l'astreinte par le tribunal administratif, que le document à produire sous astreinte est inexistant, qu'elle a exécuté autant qu'il lui était matériellement possible le jugement, et demander, comme suggéré par le CE, une modification de l'astreinte dans les conditions prévues par l'article L. 911-7 du CJA.

➤ TA de Paris (jugement du 02/02/05): « GRANDSIR » - Absence de motivation

Décision d'autorisation de licenciement (22/05/92) [inspection du travail maritime : compétence en première instance].

Le requérant fait valoir que la décision de licenciement prise par l'administration ne lui a jamais été notifiée (requête du 02/04/01).

Sur le recevabilité du recours : aucun AR ne figure au dossier (la preuve de la notification ne peut

donc être apportée par l'administration). Les délais de recours contentieux n'étant pas opposables, ils n'ont pu commencer à courir et la décision litigieuse n'est toujours pas devenue définitive : dès lors, le requérant est toujours recevable à en demander l'annulation lorsqu'il a introduit sa requête 9 ans plus tard.

Sur la légalité de la décision litigieuse :

1. il est constant que la décision litigieuse ne mentionnait pas les voies et délais de recours, pas plus d'ailleurs que la lettre du 26/03/98 en portant communication, en méconnaissance des dispositions de l'article R 421-5 CJA ;
2. il manque le motif d'autorisation de licenciement pour motif économique (décision entachée d'un défaut de motivation de nature à entraîner son annulation).

Annulation de la décision d'autorisation de licenciement neuf ans plus tard, pour défaut de motivation. Aucun frais pour l'Etat.

32- Détail des contentieux perdus où la DAM a été conseil des services déconcentrés sur la période 2003-2005

4 contentieux perdus en 2005

- TA de Montpellier (jugement du 29/09/05): « BOMPARD » - Absence de motivation

Demande de dérogation aux conditions de moralité pour l'accès à la profession de marin : décision de rejet du DIDAM

Décision de rejet se contentant d'informer le requérant de la décision du Directeur Régional Languedoc Roussillon, sans être matérialisée autrement que par un échange de courrier.

Annulation de la décision sur la base d'un défaut de motivation : la DRAM n'a pas motivé sa décision de refus selon les critères que retient le juge administratif. Condamnation à 1 000 € pour les dépens.

Plus problème de transmission du dossier par les services déconcentrés à la DAM pour l'appel (envoi du seul projet de mémoire en défense par les services déconcentrés ; manquent : le dossier complet et le jugement)

- TA de Bastia (ordonnance du 01/08/05): « CAMPOS »- Excès de pouvoir manifeste

Deux décisions du chef du CSN :

- retrait du permis de navigation du navire « U San Paolu » (18/07/05)

- interdiction de prendre la mer avec ce navire (21/07/05)

Référé-liberté.

Suspension des deux décisions :

« Considérant que [...] les décisions attaquées sont entachées d'illégalités graves et manifestes et portant [aux droits du requérant] une atteinte disproportionnée par rapport aux objectifs qu'elles sont supposées rechercher ; que la décision du 18/07/05 n'est légalement motivée ni en droit, ni en fait dans la mesure où elle ne répond pas à des impératifs de sécurité et où [le requérant] ne refuse pas de régler les honoraires de l'expert ; que la seconde décision n'a d'autre but que de masquer l'illégalité flagrante de la motivation de la première décision »

Acte manifestement illégal (utilisation par l'administration des prérogatives que la loi lui a attribuées en matière de sécurité pour régler un litige d'ordre strictement privé)/ 1000 € (frais irrépétibles).

Courrier du bureau LM4 (08/08/05) ; dans son mémoire en défense (au fond), le chef du CSN devra :

- apporter la justification de la décision prise en fait et en droit à partir de la réglementation qu'il est chargé d'appliquer
- répondre aux accusations très préjudiciables à l'administration des affaires maritimes quant aux liens de parentés allégués entre l'expert et l'inspecteur du CSN, ainsi qu'au surprenant régime dérogatoire dont aurait bénéficié l'armateur depuis 2001.

➤ TA de Bastia (jugement du 07/07/05) : « CAMUGLIO » - Contre-expertise judiciaire

Décision d'inaptitude (08/07/03)

Avis de la commission médicale contredit suite à l'expertise judiciaire reconnaissant l'aptitude du requérant.

➤ TA de Basse-Terre (jugement du 26/05/05) : « COOLSAET » - Défaut d'information des moyens de recours

Décision d'inaptitude.

D'après l'article 26 de l'arrêté du 16/04/86 relatif aux conditions d'aptitude physique à la profession de marin à bord des navires de commerce, de pêche et de plaisance (dans sa rédaction modifiée du 27/04/90), la constatation de l'aptitude physique à la navigation appartient aux médecins des gens de mer. Ce texte institue une Commission médicale régionale d'aptitude physique (CMRA), composée de trois médecins. Toute inaptitude totale à la navigation proposée par le médecin des gens de mer est soumise à la commission : le dossier est étudié sur pièces, sauf en cas de demande

expresse du marin ou de demande du président de la commission.

Il ressort de ce texte que le marin a le droit de demander à la CMRA de ne pas se prononcer sur les seules pièces de son dossier ; mais, pour ce faire, il doit avoir été préalablement informé :

- de l'avis du médecin des gens de mer constatant son inaptitude totale à la navigation ;
- de ce que la CMRA est saisie de cet avis.

En l'espèce, le requérant n'a été informé ni de l'avis du médecin des gens de mer constatant son inaptitude totale à la navigation, ni de la tenue réunion de la CMRA dont il n'a appris l'existence que postérieurement à la réunion :

« [le requérant] n'a pas été mis en mesure de demander à la CMRA de ne pas statuer sur les seules pièces de son dossier et a été privé d'une garantie prévue par un texte consistant à pouvoir être examiné personnellement. »

Annulation de la décision pour défaut d'information des moyens de recours et convocation à une nouvelle visite médicale.

IV- Entretiens à la DAM (mai-juin 2006)

41- Entretien du 31 mai 2006 entre M. Serge Guilbaud, chef du bureau des affaires juridiques et contentieuses et M. Jean-xavier Lichtlé, vacataire dans le cadre de la mission d'évaluation

Présentation de la DAM

La DAM est une des directions de la DGMT (avec la DTFC et la DTMRF). Avec la nouvelle organisation, même si elle connaît des interactions au niveau juridique avec la DAJIL, la DAM dispose d'un bureau juridique attaché à la sous-direction des activités littorales et maritimes dont le domaine de compétence s'est développé vers les problématiques plaisance et de police maritime (police des pêches, police des navires, actions de l'Etat en mer, police de l'environnement marin).

Ses grandes activités concernent :

- la sécurité maritime ;
- les gens de mer ;
- les affaires littorales et maritimes.

La sous direction de la sécurité maritime « produit » avant tout un droit d'adaptation issu des ordres juridiques international et communautaire ; il s'agit, par exemple, des contrôles de sûreté portant sur les navires français et autres navires (code ISPS), du sauvetage en mer (conventions internationales sur la sauvegarde de la vie humaine en mer -CROSS) des contrôles des navires dans le cadre de la sécurité (délivrance de titres de navigation).

La sous-direction des gens de mer s'occupe de l'élaboration des règles de délivrance des brevets, dans un cadre toujours international -convention STCW où les règles sont fixées par l'OIT- et communautaire ; au cœur de ce droit, on recense ce qui a trait à la vie de l'équipage (qualification, formation, etc.) et au droit de travail (relation Etat/Armateur/Marin). Cette sous-direction comprend les services de l'inspection du travail maritime qui élabore une réglementation spécifique au secteur maritime, compte tenu des particularités des conditions de travail à bord des navires.

La sous-direction des affaires littorales et maritimes est une structure « support » au service de l'administration centrale et des services déconcentrés des affaires maritimes : les directions régionales des affaires maritimes (DRAM) et les directions départementales des affaires maritimes (DDAM). Il s'agit d'un service qui s'occupe du budget (programme SAM), mais aussi de la gestion des moyens nautiques des affaires maritimes en charge de la police en mer.

Le bureau des affaires contentieuses

Il fait partie de la sous-direction des affaires littorales et maritimes. Il traite du contentieux des décisions ministérielles relevant de la direction (dès la première instance) et du contentieux de

l'appel des services déconcentrés. Il fait également du conseil juridique et intervient, en amont ou en aval, au titre de la qualité de la réglementation dans la certification des textes élaborés par les sous-directions « productrices de normes ». Le bureau des affaires juridiques de la DAM a également en charge le suivi du système pénal maritime, dont l'organisation doit faire l'objet d'une réforme.

Il existe donc un bureau juridique clairement identifié, où les contentieux sont traités par domaine (selon des choix d'organisation). Les mémoires en défense sont faits à la DAM ; les services de la DAM produisent également des mémoires contentieux en matière communautaire (dont les considérations ne sont pas strictement juridiques mais ont également traités à des aspects d'organisation, sociaux ou autres).

Il s'agit d'un bureau composé au total de cinq agents à plein temps (dont quatre catégorie A). Tous ces agents ont une formation juridique universitaire mais ne sont pas repérés comme juriste au titre des grilles des métiers de la fonction publique. Un agent (catégorie B) est plus particulièrement spécialisé dans le contentieux, les autres collaborateurs étant polyvalents (contentieux, qualité de la réglementation et conseil).

Cette organisation (où certains agents font à la fois du contentieux et de la réglementation) pourrait paraître inadaptée au regard de certains modes d'organisation ; tel n'est cependant pas le cas pour la DAM car les cadres sont expérimentés et peuvent donc faire appel, par grands domaines de compétences, à plusieurs aspects de leur métier : contentieux, qualité de la réglementation ou conseil. Il est riche d'associer la qualité de la réglementation et le contentieux (pour avoir un retour d'expérience des textes élaborés par les sous-directions). Cependant, ce n'est pas simple à mettre en place ; mais, si les retours des contentieux ne sont pas formalisés, les réglementations sont très anciennes ce qui permet de connaître les retours contentieux malgré tout.

Difficultés rencontrées

Au plan juridique, l'exercice de transposition du droit communautaire est difficile, compte tenu, notamment, du caractère interministériel des différentes modalités de l'intervention publique en mer et sur le littoral. L'efficacité de ce dispositif repose sur la collaboration interministérielle (avec le SGMer), car les affaires sont transversales.

Par exemple, la directive 2005-35, qui a pour objet d'harmoniser au niveau européen les règles visant à sanctionner les rejets illicites des navires, repose sur trois aspects :

- les rejets polluants [au sens de convention MARPOL]
- la coopération des différents ports
- le code de l'environnement (et les sanctions prévues).

Ce travail d'interprétation (MARPOL/ droit pénal...) implique donc de développer les contacts interministériels. Mais la démarche opérée dépasse le cadre strictement juridique, puisque toute transposition comporte également des aspects techniques et d'opportunité.

On constate que, lorsque les besoins deviennent plus spécialisés (par exemple, dans le domaine de la politique pénale maritime), et que, par conséquent, l'élaboration de la norme technique est moindre, les aspects strictement juridiques sont renforcés (cohérence des règles, application des critères de légistique).

De plus, le travail de transposition des directives est difficile, car il ne faut pas modifier l'organisation existante.

Modalités d'élaboration des textes

Les textes sont élaborés par les sous-directions. Certains textes sont conçus et élaborés par le bureau juridique. Les mécanismes d'ajustement entre bureaux rédacteurs et le bureau juridique n'existent pas si ce n'est sous la forme classique de l'arbitrage.

Dans l'élaboration du texte, le bureau juridique est une sorte de prestataire de service qui doit bien identifier l'objet de la commande de la sous-direction pour répondre exactement à ses besoins, au risque dans le cas contraire de provoquer des difficultés.

Explications des modifications apportées à des textes récemment rédigés

Le contexte juridique étant en évolution permanente, il est généralement nécessaire de modifier plusieurs fois un texte nouveau pour aboutir à un résultat juridiquement satisfaisant. Ce contexte complique le travail d'élaboration des normes et participe à la complexité du droit.

Mais le contexte n'est pas seul en cause : à la DAM, le droit se complexifie également du fait des difficultés à transposer à temps les directives européennes.

Contentieux traités dans le bureau LM4

En stock d'affaires « vivantes », il y a environ 30 affaires contentieuses, soit à peu près 60 affaires (enregistrées, en cours et terminées) sur la période de trois années prévues pour l'étude.

Il existe plusieurs tableaux de suivi des contentieux : un agent du bureau est spécialement affecté à cette tâche.

Contentieux emblématiques

Il existe deux types de contentieux emblématiques.

D'une part, le contentieux de la sécurité maritime : quand un bateau mis en service, il doit avoir des autorisations, fournies à partir d'un rapport et de certificats transmis par l'armateur et dressés par une société de qualification. Les enjeux sont importants, avec un volet réparation civile et, en cas de naufrage, un volet pénal.

D'autre part, le contentieux de la responsabilité pénale : par exemple, le dossier de l'Erika (directeur du CROSS ayant coordonné les opérations de sauvetage mis en examen, pour délit non intentionnel). En droit pénal, il existe une extrême sensibilité des questions : ce n'est pas tant le nombre des litiges qui importe que leur sensibilité (travail effectué en interface avec la DAJIL).

Contentieux importants en nombre

Les contentieux importants en nombre concernent la sécurité maritime (particulièrement le sauvetage en mer : vies humaines, activité économique des victimes...).

Contentieux répétitifs

Il existe des contentieux répétitifs, notamment en matière d'aptitude à la navigation des marins (les autorisations délivrées par les affaires maritimes génèrent beaucoup de contentieux) ; mais il n'y a pas de contentieux de série.

Faiblesse au niveau juridique de la DAM

Comme on peut le remarquer, il existe beaucoup d'aspects pénaux dans le droit maritime. La DAM a grand besoin d'agents compétents et qualifiés dans ce domaine. Certes, cette direction fait du contentieux, du conseil et de la qualité de la réglementation ; mais les aspects régaliens reviennent en force (contraventions, délits), qui interviennent dans le domaine des libertés publiques.

Le domaine pénal est un sujet auquel les ingénieurs ne sont pas forcément sensibilisés car ils privilégient davantage les aspects techniques ; or, un autre aspect de la sécurité maritime se situe dans la répression, la sanction et le contrôle. Par exemple, quels moyens juridiques a-t-on pour immobiliser un navire ? Il s'agit de la mise en œuvre de pouvoirs de police, qui demandent de réunir des compétences propres au niveau central (celles-ci existent mais elles sont sur le terrain).

Nous avons donc non seulement besoin de personnels raisonnant en termes techniques (ingénieurs), mais également d'agents appréhendant les situations davantage sous des aspects de gestion et de sanction. Dans ce domaine, on constate un manque de juristes au niveau central, ce qui oblige à renforcer les collaborations avec les autres directions « ressources de l'Équipement » (DAJIL) ainsi qu'avec les autres départements ministériels (ministère de la Justice).

42- Entretien du 12 juin 2006 entre Mlle Cécile Coraboeuf, chargée de suivi des registres du bureau et M. Jean-Xavier Lichtlé, vacataire dans le cadre de la mission d'évaluation

Missions de Cécile Coraboeuf

Entre autres choses (recherches de documentation juridique administrative et rédaction de quelques fiches conseil par exemple), je m'occupe spécialement du suivi des registres du bureau,

particulièrement des registres contentieux.

Prévision du nombre de contentieux chaque année

Les contentieux se gèrent au cas par cas. Il existe beaucoup d'aléas et il est difficile de prévoir précisément leur nombre d'une année sur l'autre.

Litiges gérés

Les litiges gérés par le bureau LM4 proviennent des recours formés par des syndicats ou des particuliers à l'encontre de l'administration et des services des affaires maritimes. Le bureau intervient comme conseil vis-à-vis des dossiers contentieux gérés par les services déconcentrés ou instruit lui-même certains dossiers.

Les litiges que nous gérons dans ce bureau se présentent sous forme de conseil et de contentieux.

Il n'y a pas de transactions (sauf une en 2006).

Recours à des conseils extérieurs

Il est fait appel exceptionnellement à des conseils extérieurs (en concertation avec la DGPA). Il est possible d'avoir un exemple récent avec un contentieux jugé aux Prud'homme.

Suivi des contentieux des services déconcentrés (DRAM/ DDAM)

La DAM est compétente en appel : le bureau n'est donc pas informé de tous les contentieux, sauf en cas d'appel ou de compétence dès le premier ressort. Il arrive malgré tout que nous soyons informés d'un contentieux lorsque nous sommes sollicités par les services déconcentrés pour conseil.

Les jugements sont normalement envoyés au ministre dans 90 % des cas (approximation). Mais il arrive que :

- on ignore où le jugement a été envoyé en DAC (méconnaissance provisoire d'un contentieux, retrouvé tardivement) : cela est dû à des problèmes d'aiguillage de courriers internes au ministère ;
- les contentieux soient envoyés uniquement aux services déconcentrés (avec un relais qui n'est pas toujours suivi) : même si c'est assez exceptionnel, cela est dû à des erreurs de greffe. Ce problème peut être préjudiciable pour la connaissance de nos contentieux : dans ce cas, nous pouvons ignorer totalement l'existence d'un contentieux. De plus, si les services déconcentrés renvoient l'accusé de réception, le délai d'appel commence à courir.

Il n'est donc pas possible d'avoir une vision exhaustive des contentieux. Les informations dans ce domaine sont partielles.

Relations avec les services déconcentrés s'agissant des contentieux

Comme je l'ai déjà dit, nous avons un rôle de conseil auprès des services déconcentrés lorsqu'ils sont compétents en première instance, mais qu'ils rencontrent des difficultés ou qu'ils ont des interrogations sur l'état du droit. Mais il est à déplorer que les services déconcentrés n'informent souvent l'administration centrale des difficultés rencontrées que tardivement, lorsqu'ils sont acculés.

Sur le plan organisationnel, les services déconcentrés n'ont pas de service spécialement affecté aux contentieux (sauf dans le domaine des contentieux ENIM). Cela peut provoquer des difficultés : quand un jugement nous parvient, je demande automatiquement aux services déconcentrés leur mémoire de première instance, les conclusions du commissaire de gouvernement et le dossier au fond complet. Mais il est parfois difficile d'obtenir des réponses dans les temps, voire même de recevoir une réponse.

Respect des délais

Les délais d'appel sont respectés : j'indique dans un tableau la date à laquelle la décision est notifiée.

Le respect des délais d'exécution de justice est difficile : aujourd'hui, il est certain que les délais sont dépassés, avec des intérêts moratoires majorés. Mais on ne peut pas dire qu'il en sera toujours ainsi : le système de suivi se met en place, même si l'on manque encore de recul (mise en place de la LOLF, qui pose des problèmes d'adaptation).

Principales difficultés rencontrées

Il y a d'abord le manque de communication. Il faudrait que :

- la DAM et les services déconcentrés communiquent mieux entre eux ;
- les services de l'administration (DAM + services déconcentrés) et les greffes fassent le même effort (erreurs de greffe précitées, toutes les informations recherchées [code SAGACE] ne sont pas toujours en ligne...).

Il existe également un manque certain de connaissance de ce que font le uns et les autres au sein du ministère (en interne). La communication entre services d'administration centrale pourrait être améliorée, ce qui éviterait parfois de transmettre les réponses hors délai, faute d'une organisation fluide et de réactivité (quand un service reçoit un contentieux pour lequel il n'est pas compétent, il met parfois du temps à le transmettre au bon service).

Le bureau connaît en ce moment un problème relatif aux courriers qui lui sont adressés : depuis le début de l'année, 18 courriers non destinés lui ont été transmis. Une centaine de courriers contentieux sur lesquels nous n'étions pas compétents ont été dénombrés depuis avril 2005. Je suis obligée, à chaque fois, de les transmettre moi-même au service compétent et je me heurte régulièrement au problème de savoir précisément : qui fait quoi au ministère et à qui adresser le plis? J'ai donc pris l'initiative d'établir un recensement des services qui traitent des contentieux au

ministère, à partir des décrets et arrêtés d'organisation ; la réalisation de ce tableau aura nécessité dans l'ensemble plus d'une semaine complète, pris sur le temps de travail.

Suivi des contentieux

Les contentieux sont répertoriés dans des tableaux. Il n'y a pas de logiciel particulier utilisé à la DAM (travail artisanal sur « WORD » et « EXCEL »).

Les contentieux sont suivis année par année : ils sont classés chronologiquement, à partir de la date d'enregistrement de l'affaire. Il n'y a pas de système d'entrée, de stock, ni de clôture des affaires, mais il est tout à fait possible de modifier le tableau pour faire apparaître ces données.

Des informations sur les contentieux sont consultables par l'ensemble des agents de la DAM. Mais certaines informations ne sont consultables que dans une sous-direction (ALM, SM, GM, MAI, SSGM, MSI) ; il existe également des registres communs sur le réseau du bureau, consultables et modifiables par tous les agents d'un même bureau, mais non consultables par les autres bureaux (il pourraient l'être cependant, mais cela pose des problèmes en terme de publication, de publicité et de masse de travail interne au bureau ; en même temps, il n'y a pas beaucoup de demandes).

Les registres permettent de recenser divers types de litiges :

- déchéances de propriété de navires (un navire abandonné par son propriétaire, auquel on retire le droit de propriété) ;
- contentieux.

Il y est indiqué :

- la requête (formulation initiale) ;
- le fondement de la requête (fait ou acte générateur de dommage) ;
- les dates clefs des procédures contentieuses (dates de requête, d'ouverture du dossier, de rédaction des mémoires, d'audience, de jugement/arrêt/décision, de notification...).

Les registres contentieux sont "*découpés*" par zone (Méditerranée, Manche, Atlantique), en prévision de leur envoi aux services déconcentrés, afin qu'ils vérifient la bonne adéquation entre l'étude faite au niveau central et leurs données. Ce système se met actuellement en place, mais le service consulté n'a pas encore répondu malgré les sollicitations (DRAM Aquitaine). Il n'est donc pas encore possible de vérifier la justesse des tableaux, en l'absence de retour des services déconcentrés. Mais il est à prévoir que les services déconcentrés ne seront pas en mesure de répondre, en raison de l'absence de suivi de leurs contentieux (il n'est pas sûr qu'il existe et le silence des services déconcentrés ne rend pas optimiste).

Analyse systématique des contentieux en cours ou dénoués

Les contentieux sont analysés, ce qui permet de déceler les contentieux récurrents sur un thème. Par exemple, lorsqu'un même texte a été plusieurs fois mis en cause, l'information est envoyée au

bureau techniquement compétent pour revoir le texte, c'est-à-dire sa rédaction ou l'encadrement de son application.

Les contentieux font également l'objet d'un résumé d'analyse. Si l'on met en ligne ces résumés (sur l'intranet), ils pourraient servir aux services déconcentrés ; mais leur mise en place est très longue et l'on manque de personnel (le Bureau DGMT/SG/AG3 [Bureau des politiques de communication et de documentation] a été fusionné à l'arche). Si cette mise en ligne était faite, il suffirait d'effectuer des mises à jour régulières et d'envoyer des informations aux services déconcentrés.

En cas de difficulté, on pourrait également songer à rattacher cette bande de données jurisprudentielles sur les affaires maritimes au système du portail juridique, qui est déjà en place et fait l'objet d'une mise à jour toutes les semaines.

Le système d'information juridique (SIJ)

Le SIJ est attendu avec impatience, même s'il y aura certainement des difficultés à homogénéiser l'ensemble (en raison de la particularité des affaires maritimes).

Il y aura certainement un problème de conservation des données enregistrées pour le bureau LM4 s'il n'y a pas de reprise automatique : à moins d'accepter de perdre les anciennes données et de ne retenir que les données nouvelles, il faudra certainement insérer les données manuellement (mais nous n'avons pas le temps de le faire nous-mêmes) et, pour ce faire, recruter un vacataire.

Pour alimenter la banque de données du SIJ, deux possibilités sont envisageables :

- ou bien il faut des juristes dans les services déconcentrés pour l'alimenter (chaque service déconcentré intègre directement les données) ;
- ou bien ce travail revient à l'administration centrale (pour cela, il faut que les données soient transmises).

La première solution est davantage conforme à l'esprit de la déconcentration et de la décentralisation.

Relations avec la DAJIL

Le bureau LM4 a beaucoup d'échanges avec la DAJIL, notamment avec les bureaux :

- EDP2 : conseil et défense des agents ;
- ASP3 : qualité de la réglementation ;
- le Centre de Ressources Documentaires Administratives et Juridiques (CRDAJ).

Evolution constatée en matière contentieuse

Tous services confondus, le nombre de contentieux depuis 1997 est environ de 70.

On constate une évolution douce du nombre de contentieux, due peut-être à la récupération de compétences (le Bureau de l'inspection du travail maritime et les contentieux de plaisance [qui revenaient avant à la DTMPL]).

Il y a plus de conseil maintenant car les agents ont davantage de missions sur le terrain (les affaires maritimes comprennent en tout environ 2000 agents [DAC + services déconcentrés]). Cette augmentation de l'activité du Bureau LM4 provient :

- d'une part de la modification de la réglementation remise en cause par des normes européennes, qui orientent les missions des agents des services déconcentrés et, notamment, qui ont pour effet d'obliger les agents à consacrer leur temps en priorité à réaliser des contrôles plutôt qu'à des tâches administratives "pures" de traitement des contentieux ;
- d'autre part de l'absence de pratique régulière ou de la méconnaissance des agents dans le domaine juridique et contentieux.

43- Entretien du 12 juin 2006 entre M. Jean-Louis Munoz, chef du bureau des affaires financières, des moyens des services déconcentrés et du contrôle de gestion, et M. Jean-Xavier Lichtlé, vacataire dans le cadre de la mission d'évaluation

Principale difficulté posée par la LOLF

Désormais, chaque programme est cloisonné et supporte une partie des contentieux. Cela pose problème lorsqu'un contentieux se termine par une condamnation plus lourde que prévue : la découverte tardive d'une somme importante à verser pour l'exécution de la décision de justice est délicate, car l'enveloppe budgétaire ne l'a pas prévue.

Mais les problèmes rencontrés ne sont pas dus à la mise en place de la LOLF en elle-même : le vrai problème est qu'on ne pourra jamais budgétiser précisément la totalité des contentieux sur une année. La seule différence qu'apporte la LOLF est désormais l'absence de crédits non limitatifs.

Prévision des contentieux

Il est très difficile de trouver la bonne assise budgétaire pour une année, malgré les prévisions. Certains contentieux explosent les chiffres sans qu'il y ait d'erreur de notre part : par exemple, l'affaire CHEVILLARD, veuve BANCHERELLE (cf. contentieux emblématiques).

Une réserve pour aléa de gestion était jusqu'à présent constituée, mais il convenait de relativiser sa portée : pour l'année 2006, par exemple, l'aléa de gestion (qui se montait à 900 000 €) a été consacré au paiement d'un seul contentieux, qui s'élevait à 7 000 000 €!

Il s'agissait d'un contentieux sur les quotas de pêches (CJCE, Affaire C-304/02, « Poissons sous taille ») : la France a été condamnée dans un arrêt du 12/07/05 pour ne pas avoir exécuté un arrêt en manquement de 1991, qui constatait un défaut d'application des normes communautaires préservant les ressources halieutiques en interdisant la pêche et la commercialisation de poissons inférieure à la

taille minimale autorisée.

Il n'y aura plus de réserve pour aléa de gestion après 2006.

Autres difficultés

A ce problème de prévision des sommes à consacrer au paiement des contentieux s'en pose un autre : le niveau d'acculturation des agents dans le paiement des intérêts moratoires (compétence qui échouait antérieurement à la DAFAG). Mais cette dernière compétence commence à être acquise.

Respect des délais d'exécution des décisions de justice

Pour l'instant, nous n'avons pas de décision de justice non exécutée. Mais si le problème se pose une année et que les fonds viennent à manquer pour le paiement d'une décision, il est certain qu'il faudra outrepasser la logique de la LOLF et trouver une autre logique programme (l'arbitrage du SG, en faisant jouer la solidarité ministérielle). C'est un problème de disponibilité budgétaire.

Les contentieux qui sont gérés en première instance sont payés à ce niveau : cela fait gagner du temps dans l'exécution du jugement.

En revanche, à partir du moment où le dossier a été géré au niveau central, la décision est payée à ce niveau.

44- Entretien du 12 juin 2006 entre Mme Danielle Giraud (attachée d'administration centrale, rédactrice juridique, et M. Jean-Xavier Lichtlé, vacataire dans le cadre de la mission d'évaluation

Est-il possible aujourd'hui de rédiger seul un texte ?

Avant, un seul service pouvait rédiger seul un texte. Dans ce cas, les rédacteurs sont généralement réticents aux modifications. Mais le temps où un bureau rédigeait seul un texte est révolu.

Aujourd'hui, lors de la rédaction d'un texte, il y a :

1. un dialogue interne (en l'occurrence, entre GM et LM)
2. une version forcément transmise à la DAJIL, car celle-ci émet des avis sur la qualité juridique d'un texte.

A la DAM, la DAJIL est toujours associée en amont : elle est prévenue du projet de rédaction d'un texte dès qu'un projet suffisamment élaboré a été rédigé, si bien que plusieurs échanges informels peuvent intervenir avant réception par la DAJIL d'une demande d'avis, préalable à l'envoi d'une version définitive pour consultation hors du ministère.

Lorsque la DAJIL reçoit une demande d'avis sur un texte, ce dernier ne devrait pas lui être totalement inconnu.

Quelle est l'utilité de ce travail ?

Ces dialogues sont importants. Outre les problèmes de formulation (qui se posent même chez des juristes très compétents, mais qui, à un moment donné, peuvent perdre leur distance critique vis-à-vis du texte), un manque de prévisibilité ou d'anticipation d'une évolution peuvent forcer les bureaux rédacteurs à corriger un texte pourtant nouveau.

En matière juridique, mon expérience est qu'un texte peut généralement se lire de plusieurs manières (ce sont des questions d'interprétation). Refuser de soumettre le contenu d'un texte nouveau à une lecture extérieure est pernicieux : cela revient à ne retenir qu'une vision du texte.

Avez-vous des interrogations concernant le travail avec la DAJIL ?

J'en aurais deux principales.

D'abord, lors de l'élaboration du Programme de Travail du Gouvernement (PTG), la DGPA/DAJIL fixe les priorités et précise les textes qui feront l'objet d'une consultation au Conseil d'Etat. Mais qu'en est-il d'un texte prêt, même non inscrit au PTG : peut-il également être envoyé ?

Ensuite, sur le plan de l'organisation logistique, il serait logique que les services techniques s'occupent de la saisine des organismes professionnels et que la DAJIL se charge de la saisine du Conseil d'Etat et des Services du Premier Ministre. Qu'en est-il réellement ?

Avez-vous des remarques à formuler en ce qui concerne la rédaction des textes ?

Il manque une équipe de juristes qui fasse des études d'impact : un texte s'insère dans un contexte juridique, ce qui implique d'avoir une vue plus vaste dépassant celle d'un seul bureau.

Le SIJ ne pourrait-il pas répondre à ce besoin ?

A mon avis, non. Une étude d'impact a certes besoin d'apports extérieurs mais, tel que le SIJ est conçu (pour ce que j'en sais, ayant peu travaillé sur ce dossier), la problématique me semble différente.

Le SIJ a pour objet de recenser les contentieux par grands thèmes, ceci sous forme informatisée en faisant apparaître un maximum de renseignements pertinents. Il s'apparenterait plutôt à une base de suivi jurisprudentiel.

La pratique du SIJ (ou de toute autre base de jurisprudence), tout comme la lecture de revues juridiques, permettent de « penser » à de multiples questions qu'un projet de texte va

obligatoirement poser : la régularité du processus consultatif préalable, la base légale du texte, les transferts de compétence à des autorités déconcentrées, la conformité aux grands principes du droit administratif ou du droit pénal... De ce point de vue la « pratique de la jurisprudence », quelle que forme qu'elle revête, est très nécessaire : elle « aiguisé » les réflexes, mais elle ne les crée pas. C'est pourquoi une lecture à plusieurs d'un texte est indispensable et nul système informatisé ne pourra, à mon sens, y pourvoir aussi efficacement.

Pièce jointe 11

DIRECTION DE LA SECURITÉ ET DE LA CIRCULATION ROUTIÈRES (DSCR)

MONOGRAPHIE

La fonction juridique et contentieuse à la DSCR

Compte rendu de l'entretien du 26 juillet 2006 avec M. Chazeau, chef du bureau de la législation et du contentieux, Mme Cohen, responsable de la cellule « contentieux », Mme Vayssié, chargée d'études contentieuses, et MM. Dos Santos et Lichtlé (Vacataires dans le cadre de l'instance d'évaluation)

1- Organisation, moyens et fonctionnement de la fonction contentieuse à la DSCR

11- Organisation

La cellule des affaires contentieuses est rattachée au bureau de la législation et du contentieux.

Deux agents de formation universitaire en droit (niveaux DEA et maîtrise de droit) sont chargés du traitement des contentieux et du conseil juridique en matière contentieuse.

12- Le suivi des affaires contentieuses

Il existe un tableau de suivi des contentieux (type WORD), nominatif ; ce système a été mis en place en 1992, lors de l'apparition du permis à points (les affaires sont enregistrées au moment de la production du mémoire).

Le logiciel « TRIBUN » est utilisé exclusivement pour les calculs (indemnités, frais justice...)

La cellule « contentieux » a conservé depuis 1998 sur ce tableau la mémoire des contentieux passés, avec un listing quasi complet.

Outre la gestion des affaires courantes (environ 15/20 contentieux en cours), ce système de suivi permet de répertorier et de suivre des contentieux se développant sur plusieurs années souvent dus à l'action répétitive de plaideurs acharnés (Absence de statistiques).

13- Recours à des conseils extérieurs (avocats) et coût

L'expérience fâcheuse et coûteuse du recours à un avocat n'a pas été reconduite.

14- Difficultés rencontrées avec les greffes des juridictions administratives

Le mauvais aiguillage des contentieux:

- au ministère par les greffes
- à l'intérieur même du ministère, et plus particulièrement entre la DGR et la DSCR, mais actuellement il y a même des contentieux de l'ex DTT, de la DGUHC, de la DGPA qui sont détournés sur la DSCR, et *vice-versa* ;
- entre ministères, plus particulièrement avec l'intérieur.

15- Relations avec les préfetures.

Bonne collaboration des services de façon générale (informations, communication des dossiers...) ; cependant, nombre de préfetures ne disposent pas de juristes aguerris et formés au contentieux (cela est problématique en raison du cadre donné au contentieux dès la première instance, puisqu'en appel seuls les moyens de même nature juridique peuvent être soulevés).

2- Difficultés rencontrées au niveau juridique

On constate une accélération de la production normative (la multiplication des textes génère des contentieux) ; les textes actuels sont de bonne facture, même si un problème subsiste avec les arrêtés et circulaires antérieurs à l'an 2000.

Certains arrêtés ne couvrent pas toutes les situations et sont de rédaction trop vague ; à titre d'exemple, le système d'échange du permis de conduire nécessite un renouveau de réglementation : ainsi, comment peut-on pour un réfugié politique exiger que le titre soit authentifié par l'Etat d'origine ?

Les circulaires, pour nombre d'entre elles, ne sont pas publiées et donc inopposables.

La réglementation des experts automobiles est en construction : la Mission est récente et est dotée pour ses experts d'un pouvoir disciplinaire ; c'est au fil des décisions de justice (ordonnances en référés suspension pour la plupart) que la Commission nationale prend la mesure des modifications de réglementation indispensables et du nécessaire respect des droits de la défense (motivation, respect du contradictoire, communication de toutes les pièces du dossier...). Les vices de procédure sont à l'origine de la perte de la très grande majorité des référés sur des dossiers pourtant solides sur le fond.

La cellule fonctionne en sous-effectifs : la pratique des référés (parfois même des référés liberté) a accentué la pratique du dossier traité dans l'urgence (référés/ appels/ mises en demeure). Le cadre responsable de la cellule ne peut plus que s'occuper du contentieux en question, en délaissant ses autres activités (études, articles, etc.) ; de plus, les envois et photocopies de dossiers, ainsi que toute autre maintenance, est aux mains des 2 juristes.

Constat que le moteur de l'action des services est avant tout financier (ceci va être accentué avec la LOLF) ; or il y a des prestations certes sans importance financière, mais qui sont des principes fondamentaux à défendre en termes de sécurité routière.

Jusqu'à présent, l'engorgement des juridictions administratives palliait le manque d'effectifs; depuis la multiplication des cours administratives d'appel, le Conseil d'Etat instruit et se prononce dans des délais très raisonnables. Or les dossiers devant Conseil d'Etat sont la plupart du temps la défense de

textes importants pour la sécurité routière et donc très sensibles ; le service travaille de plus en plus dans l'urgence.

L'Insuffisance des moyens en personnel.

Les problèmes de communication (notamment, manque de retour d'information de la part des services déconcentrés).

2 – Le contentieux de la DSCR

La DSCR a en charge le contentieux généré par l'activité des diverses sous-directions et relatif à ce titre à la réglementation des véhicules et leur équipement, à l'enseignement de la conduite, à l'exploitation routière, à l'activité de communication de cette direction très médiatisée et, enfin, à l'activité à proprement parler réglementaire de modification et d'application du code de la route.

Le contentieux est très diversifié et se place sur le terrain des disciplines juridiques les plus variées : pénal, sécurité sociale, commercial, marchés publics, fiscal...

Enfin les droits administratif, communautaire et européen sont le creuset permanent de l'argumentation juridique du contentieux DSCR.

21- Les contentieux concernent :

- **tout ce qui a trait aux véhicules et à leur équipement** : agrément des contrôles techniques, homologations, titres de conduite (carte grise, mais aussi permis de conduire) ; des contentieux aussi inédits que le problème de la norme photo (voile et turban sikh), ou encore la réception par type ou à titre isolé ; contentieux ayant des implications communautaires du fait du principe de la libre circulation des marchandises (véhicules) ;
- **tout ce qui a trait au conducteur (enseignement et conditions d'obtention du permis de conduire)** : enseignement de la conduite, agrément auto-école et enseignants, organisation des examens des usagers et examens des moniteurs (BEPECASER, BAFM) ; contentieux des médecins siégeant aux commissions médicales du permis de conduire (contentieux des décisions d'inaptitude physique mais aussi du préjudice né de leur non affiliation au régime général sécurité sociale et IRCANTEC) ;
- **tout ce qui concerne l'action communication sécurité routière** : campagnes de communication (droit image, respect de la personne humaine, respect des marques AOC...) ;
- **tout ce qui concerne l'exploitation de la route** : signalisation, marchés publics dans les domaines des infrastructures et de la vidéosurveillance, arrêtés d'interdiction de circulation PL ; autorisation des transports exceptionnels, décisions préfectorales concernant les candidatures de garagistes aux dépannages sur autoroutes...
- **tous les recours pour excès de pouvoir (REP) contre les textes issus de la grande production réglementaire de la direction** : les REP s'agissant des décrets sont toujours gagnés (ceintures de sécurité, radars, forfaitisation des amendes, grande vitesse..) ;
- **tous les contentieux qui concernent les professionnels de la route** : il en est ainsi des agréments des experts en automobiles (contentieux important actuellement et alimentant les référés suspension.

D'une façon générale, l'ensemble de l'activité de la direction est susceptible de générer des contentieux : ainsi, dans le cadre d'un programme d'action de l'Etat initiant dans chaque département des enquêtes mettant en évidence les facteurs graves voire mortels, le dépôt d'une marque par nos services a donné lieu à des demandes de convention de « reconnaissance de droits antérieurs » par une société internationale, laquelle prétend qu'un risque de confusion est possible avec sa propre marque (epca / EPCA).

On constate un contentieux de masse important : les échanges de permis de conduire étrangers, qui ont supplanté les examens BEPECASER et BAFM (masses financières en jeu pas importantes).

On constate également un contentieux de série : la grève des inspecteurs du permis de conduire en 2002 (perte de chiffre d'affaire des auto-écoles).

En ce qui concerne les commissions médicales, les médecins travaillent en libéral, mais les conditions du lien de subordination sont réunies ; ce sont des salariés de l'Etat (arrêts en 1993 de la Cour d'appel [chambre sociale] de Paris et de la CAA de PARIS) ; condamnation de l'Etat à réparer le préjudice du fait de la perte de pension des médecins : il s'agit d'une quinzaine de dossiers ; pour les 6/7 dossiers de l'année 2005, la somme versée à ce titre s'est montée approximativement à **250 000 €**

-Pour un contentieux à venir du fait de l'activité de ces mêmes commissions médicales, la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 1999 du 23 décembre 1998 a annulé les créances relatives aux cotisations sociales, majorations de retard, etc. non réglées à la date du décret (publié le 19 janvier 2000). Reste à définir, par accord entre ministères concernés (Transports, Intérieur, Economie), la procédure actuelle de liquidation et de paiement des cotisations, puisqu'en définitive, l'Etat est toujours dans l'illégalité et, depuis le décret, ne règle aucune cotisation faute d'assiette.

En masse, les contentieux les plus importants concernent :

- les échanges de permis de conduire ;
- les experts automobiles ;
- les retraits d'agrément.

Sont considérés comme « emblématiques » les contentieux concernant

- les commissions médicales déjà pointé par Cour des Comptes
- des contentieux exceptionnels, à fort enjeu économique (et/ou) politique.

22- Situations et de processus d'insécurité juridique

La grande majorité des contentieux perdus provient :

- en ce qui concerne les décisions individuelles, de vices de forme ou de procédure : absence de motivation pour des décisions défavorables, incompétence du signataire, non respect du contradictoire, non communication de la totalité du dossier...
- en ce qui concerne les textes, de la non publication au JO de circulaires, de textes obsolètes (ainsi, dans le domaine des échanges de permis, ce qui met sur le même pied réfugié

politique et autre étranger...), de conflit d'autorités (ainsi, des textes sur l'honorabilité de la fonction d'enseignant de la conduite [auto-école] permettent de retirer l'agrément en cas de condamnation, mais le délinquant sollicite et obtient dans la grande majorité des cas du magistrat devant les instances judiciaires l'effacement de la peine sur le casier judiciaire [B2] ; le retrait d'agrément de l'enseignant délinquant n'est plus possible en contravention avec les dispositions législatives et réglementaires du code de la route). Pour la production récente (depuis le permis à points), les textes au niveau des décrets et des arrêtés, dans leur quasi-totalité, n'ont pas été censurés (vitesse, radars, ceinture, casque, forfaitisation amendes..).

Dans le cadre de la prévention du contentieux, la cellule, après analyse, répercute au service (sous-direction) gestionnaire les conséquences d'un arrêt désavouant l'action de l'administration ; ou encore, elle attire l'attention sur une situation pouvant générer du contentieux. Si cette alerte n'est parfois pas suivie d'effet, tout du moins dans l'immédiat, cela tient parfois à des circonstances de fait : ainsi l'assiette des cotisations sociales à payer pour les médecins doit être définie par réunions interministérielles ; cependant, tant que les désaccords persistent, il y a un risque important de voir l'administration être prise en défaut.

Lorsque des pratiques administratives pallient les vides juridiques, c'est la jurisprudence qui, dans un premier temps, précise les limites.

23- Améliorations possibles des prestations juridiques des agents de la DSCR

Les motifs de condamnation récurrents concernent la légalité externe des actes (des vices de forme, comme la violation de procédure, motivation en droit et en fait des décisions individuelles communication du dossier entier...), mais ce travers est en voie d'amélioration.

Au niveau contentieux, les relations avec le ministère de l'intérieur restent à améliorer, les rapports ne sont pas toujours placés sur un pied égalitaire.

24- Amélioration de la maîtrise du traitement des dossiers contentieux

Toutes les juridictions n'utilisent pas le code « SAGACE », qui est pourtant nécessaire mais seulement en appoint ; en effet, « SAGACE » fournit une fiche d'information succincte et immédiate, mais ce système, bien que nécessaire, n'est pas suffisant à lui seul : la relation entretenue avec le greffe est nécessaire et permet de résoudre nombre de problèmes .

3- Bilan de l'organisation de la fonction contentieuse

Mis en place un système de suivi des contentieux : Oui (bureautique).

Respect des délais (délais d'appel + délais d'application des décisions de justice).

Délais impératifs (appels du ministre, référés, mise en demeure...) respectés, même si des erreurs de greffe existent.

Délais d'exécution des décisions de justice honorés avec parfois un peu de retard (sauf en ce qui concerne le calcul des indemnités des médecins, où les services ont été à la limite de l'astreinte).

Prévisibilité du coût budgétaire global de vos contentieux

Les enjeux de la DSCR ne sont pas financiers mais de principe.

Mécanismes d'alerte à mettre en place afin d'empêcher la découverte tardive d'affaires contentieuses importantes

Il faut que les textes soient bien rédigés et solides, que les décisions individuelles soient bien motivées... sinon, toute défense est difficile voire impossible ; en revanche, en ce qui concerne les autres contentieux, ils sont totalement inattendus (ainsi : APIVIR/ mais aussi action récursoire SWISS LIFE suite à l'incendie et au vandalisme de véhicules GPL/ ou encore revendication d'antériorité de marque par société internationale « European Petrochemical Association » contre notre marque « ecpa »...).

Le SIJ apparaît être un outil très complet ; la DSCR espère que son utilisation sera simple.

Définition d'une stratégie en matière de règlement amiable

Absence de transactions.

Analyse systématique des contentieux dénoués: Bien sûr.

Pièce jointe 12

DIRECTION DU TOURISME

MONOGRAPHIE

Compte rendu de l'entretien du 26 juillet 2006 avec Madame Tuton

1- Organisation, moyens et fonctionnement de la fonction juridique et contentieuse

Au sein de la direction du tourisme, les sous-directions concernées par les procédures précontentieuses et contentieuses sont :

- celle de l'administration générale et de l'évaluation interne ;
- celle des politiques touristiques.

Les décisions prises pour le tourisme le sont par les préfets de département (qui ont la charge du contentieux en première instance) et concernent essentiellement la délivrance d'autorisations administratives aux professionnels du tourisme ; il existe un délégué régional au tourisme, au niveau de la région (services déconcentrés du tourisme), mais qui n'a pas de charges contentieuses.

Elles concernent également les décisions et actes pris par l'administration centrale (contrat de travail, marchés...).

La fonction juridique et contentieuse est regroupée depuis 2001 au sein de la sous-direction de l'administration générale et de l'évaluation interne au bureau des affaires juridiques, du contentieux et des affaires communautaires

Ce bureau compte :

4 juristes de catégorie A:

- le chef de bureau ;
- une chargée de mission des affaires communautaires ;
- une chargée de mission pour les contentieux et les affaires juridiques ;
- une chargée de mission pour la codification (code du tourisme) et les affaires juridiques ;

une catégorie B chargée d'études documentaires ;

une catégorie C secrétaire à mi-temps.

Le niveau de formation juridique des agents est divers : bac, licence, DEA, doctorat.

Formation permanente pointue.

Un système « maison » de traitement des contentieux permet d'établir un tableau de suivi des contentieux, ce logiciel permettant quelques applications réduites telles que la comptabilisation du nombre de contentieux et interventions sur le dossier.

Ce tableau de suivi n'a qu'une utilité pratique, il ne permet en rien de dresser des provisions qui ne sont effectuées qu'en égard à certains contentieux à fort potentiel financier (trois dossiers).

Le recours à des avocats est rare : il n'a eu lieu que deux fois sur notre période d'étude, pour l'affaire « CAMS » (domaine de la propriété intellectuelle, honoraires d'environ 25/30000 €) et pour un dossier de personnel des années 90 (contractuel travaillant à l'étranger et demandant des salaires complémentaires – Affaire YEPEZ).

Avec les greffes des juridictions administratives, il existe quelques problèmes de notifications et d'aiguillages (les greffes adressent parfois à l'Arche les courriers, ce qui fait que la DT les reçoit avec environ un mois de retard).

Quand la notification est faite au cabinet du ministre, les services ne signent pas les accusés de réception.

En première instance, le contentieux afférent au tourisme est pris en charge par les préfectures. Au sein de leurs services, des spécialistes s'occupent des différents domaines pouvant générer du contentieux, mais ces spécialistes ne rédigent pas les mémoires (il faut leur rappeler qu'il y a des délais à respecter : parfois, absence de mémoire en défense/ aujourd'hui, la DT a des échanges, ce qui n'était pas le cas avant 2001). La DT apporte son soutien, en cas de besoin.

2- Le contentieux dont le bureau des affaires juridiques, du contentieux et des affaires communautaires a la charge

Il est de nature très diverse et transversale. Il est classé par thèmes :

- fonction publique (qui concerne les CDD spécifiques à la DT, les contrats du personnel à l'étranger et les marchés) ;
- camping (qui concerne les classements et, en particulier, les décisions de déclassements) ; il faut noter que, dans ce type de contentieux, il y a un partage de compétence avec la DGUHC. Les décisions de déclassement sont spécialement motivées en raison d'un problème d'urbanisme (par exemple : déclassement en raison du non respect des autorisations d'aménager) ;
- hôtellerie (qui concerne les classements) ; très peu de contentieux, qui n'évoluent pas en appel ;
- voyage (qui concerne, d'une part, l'application de la loi tourisme [par exemple, contestation suite au retrait d'une licence d'agent de voyage], d'autre part, l'autorisation donnée à des organismes locaux de tourisme de vendre des produits (commercialisation des produits touristiques contestée au regard du droit de la concurrence) ;
- marchés publics (non respect des procédures des marchés publics) ; deux affaires ;
- Commission Nationale de l'Équipement Commercial (CNEC), instituée par le Code de commerce (recours d'un hôtelier auquel la Commission départementale d'équipement commerciale (CDEC) a refusé une autorisation d'exploitation commerciale : la décision prise par la Commission départementale de l'équipement commercial peut être contestée par le professionnel devant la CNEC dont le secrétariat est assuré par la DT, dont la décision peut elle-même être contestée devant le CE [intervention alors de la DT]) ;
- Autres : regroupant des domaines tels que le droit des propriétés intellectuelles (affaire « CAMS » : brochures destinées au public délivrées par les organismes de tourisme), ou encore les examens professionnels (affaire « EXEHIAN » : examen de guide interprète régional).

Les domaines contentieux les plus sensibles concernent :

- le personnel du ministère délégué au tourisme ;
- le secteur des activités voyage ;
- les classements d'équipements touristiques.

3- Difficultés rencontrées au niveau juridique

Sur les procédures

La multiplicité des textes, notamment sur les procédures de traitement des demandes et recours : les procédures législatives et réglementaires sont d'ordre général et transversal, avec toutefois des spécificités (par exemple, le délai de réponse de quatre mois pour le préfet à une demande de licence d'agent de voyage ; en absence de réponse, la demande est réputée accordée).

La DT a la gestion de son personnel propre, par exemple le personnel à l'étranger (contrat spécifique relevant du ministère chargé des affaires étrangères).

Sur le fond

Le problème le plus important concerne la complexité et la diversité des dossiers (pour chacun, une réglementation différente : personnel [affaires étrangères, CDD tourisme, CDI, modalités de recrutement des délégués régionaux du tourisme...], camping, voyage (activité commerciale : concurrence, réglementation du commerce [droit des sociétés et droit des assurances], marchés publics... Pour gérer ces contentieux, la DT est seule.

Autres difficultés

En ce qui concerne les campings, tous ont un classement tourisme après obtention d'autorisation d'aménager, qui relève de la compétence des préfetures et du maire (code de l'urbanisme) : tous les contentieux arrivent à la sous-direction de l'urbanisme, qui réoriente les contentieux à la DT pour attribution (conflit de compétences); or, le problème ne porte pas sur le classement mais bien sur l'autorisation d'aménager. La DT s'appuie sur les observations du préfet dans les mémoires en défense de première instance, la DT n'ayant pas compétence pour défendre une procédure d'autorisation d'aménager.

Des procédures précontentieuses existent (recours gracieux et hiérarchiques), mais ce sont les services en charge des professionnels qui sont chargés d'examiner les dossiers ; le système commence à rentrer dans l'ordre et à ne plus poser de problème (car méconnaissance au départ de ces procédures).

Deux types de contentieux « emblématiques » peuvent être relevés :

- le camping ;
- le voyage.

Le camping est un contentieux caractéristique des fragilités du ministère, puisqu'il souligne

l'incapacité de deux directions du ministère à collaborer entre elles, afin de gérer au mieux les intérêts de l'État (la sous-direction de l'urbanisme refusant de traiter ce type de contentieux).

Le type de contentieux « camping » est le plus important en nombre (13 contentieux en 2004).

4- Situations et processus d'insécurité juridique

Le tourisme est une industrie transversale, la collaboration interministérielle y est donc très développée, avec des réglementations qui se chevauchent (par exemple, un hôtel classé tourisme peut être déclassé pour un motif de sécurité publique). La DT intervient en fin de chaîne.

Améliorations possibles des prestations juridiques des agents de la DT

Le motif de condamnation récurrent est le vice de forme (illégalité externe de l'acte) ; par exemple : fermeture d'un camping dans l'Hérault par décision du préfet, en prévention des risques (zone inondable), mais il n'a pas saisi la Commission départementale de l'action touristique : illégalité externe de l'acte.

Le manque d'effectif au contentieux est problématique ; il existe une réelle carence de compétence complémentaire des agents (davantage de juristes spécialisés en droit privé, en réponse à la diversité des matières traitées [droit des sociétés, droit des associations...]).

Absence de diffusion suffisante de la culture juridique : les juristes sont souvent consultés en aval des projets de textes.

5- Bilan de l'organisation de la fonction contentieuse

Mise en place un système de suivi des contentieux : oui, bureaucratique.

Respect des délais (délais d'appel + délais d'application des décisions de justice)

Les délais d'appel sont respectés.

Les délais d'application des décisions de justice ne posent pas non plus de problème (souvent des décisions annulées, sans grand enjeu financier ; c'est le préfet qui prend en charge les frais irrépétibles).

Prévisibilité du coût budgétaire global de vos contentieux

Il n'y a que des frais irrépétibles, mais on constate leur augmentation de manière systématique.

Mécanismes d'alerte à mettre en place afin d'empêcher la découverte tardive d'affaires contentieuses importantes

Un traitement pointu des demandes adressées aux services préfectoraux et à l'administration centrale.

Une rigueur dans la prise d'actes et de décisions.

Définition d'une stratégie contentieuse (règlement amiable...)

Absence de transactions (sauf une en 2000, concernant un accident de voiture avec un particulier qui n'a plus pu exercer son activité professionnelle).

Analyse systématique des contentieux dénoués

Oui, mais pas sur tout : principalement le contentieux lié aux personnels et au secteur du voyage (analyse des jugements, puis note écrite au cabinet), sinon pour de grosses affaires.

Ces documents ne sont pas envoyés aux préfetures (non concernées par les dossiers de personnels).

Pièce jointe n° 13

ETABLISSEMENT NATIONAL DES INVALIDES DE LA MARINE

MONOGRAPHIE

Cette monographie a été établie à l'issue de l'entretien du 8 septembre 2006 entre Mme Josiane Monlezun, chef du bureau du contentieux de la sécurité sociale des marins, et M. Jean-Xavier Lichtlé, Vacataire dans le cadre de la mission d'évaluation;

I- La fonction juridique et contentieuse à l'ENIM

L'ENIM bénéficie d'un régime spécial (décret n°53-953 du 30/09/53) en raison de sa double casquette :

- établissement public administratif (EPA) ;
- direction d'administration centrale du ministère de l'équipement.

Le bureau du contentieux de la sécurité sociale des marins regroupe la fonction juridique et traite les contentieux.

Il compte 7 personnes en tout :

- le chef de bureau et 1 adjoint ;
- 5 autres personnes se répartissant en 3 pôles contentieux (tiers responsables, général et incapacité).

Seule le chef de bureau a une formation universitaire en droit. Les autres agents ont été formés « sur le tas »: aucune formation dispensée par le ministère ne correspond au besoin de ce bureau ; finalement, ce sont les avocats spécialisés qui travaillent avec l'ENIM qui donnent des conseils (analyse de jurisprudence, organisation...), ce qui permet au personnel de s'améliorer. Ces formations ne coûtent rien car les cours de formation sont effectués de façon gracieuse par les avocats.

Système de suivi des affaires contentieuses

Il n'existe pas de logiciel : le traitement est bureautique (EXCEL). Tout le système de suivi a été conçu et mis en place par le bureau lui-même.

Le document élaboré grâce à ce suivi des contentieux est transmis aux services déconcentrés (en lecture seule) par internet tous les trimestres.

Recours à des conseils extérieurs (avocats) et coût

Oui. Le bureau s'est constitué un réseau d'avocats sûrs : il faut savoir s'entourer par la mise en place d'une politique de recrutement. Les avocats sélectionnés sont des gens en qui le bureau a confiance ; quand un avocat a été mauvais, il n'est pas reconduit. Le bureau tourne avec une trentaine d'avocats ; la valeur ajoutée est réelle.

Montant total des honoraires en 2004 :

- 51 640 € pour le contentieux général,
- 11 093 € pour le contentieux où les tiers sont responsables,
- pour le contentieux de l'incapacité, l'ENIM est défendu par les personnels de 1^{ère} instance et par le bureau du contentieux en appel.

Montant total des honoraires pour 2005 : 62 577€

Montant des condamnations de l'ENIM au titre de l'article 700 du NCPC : 6 950€

Difficultés rencontrées avec les greffes des juridictions civiles

Difficultés d'aiguillage anticipées grâce à une communication permanente avec les services déconcentrés : un système lourd a été mis en place avec succès, puisqu'il est demandé aux services déconcentrés de prévenir le bureau dès réception d'un avis de recours en première instance ; ils envoient leurs mémoires en défense à l'ENIM, qui vérifie la bonne tenue de chaque mémoire (les trois parties obligatoires [« Faits et procédure » ; « Discussion » ; « Conclusions »], l'adresse de l'ENIM, le support [des pages blanches]) et donne son conseil. Cette démarche qualitative évite un certain nombre de difficultés.

Relations avec les services déconcentrés concernant le contentieux

Le bureau et les services déconcentrés ont systématiquement sur un même dossier le même degré d'information ; la mise en place du tableau de suivi des contentieux est l'outil qui permet le fonctionnement de ce système et a des effets très positifs.

L'organisation a été très lourde à mettre en place, mais elle est essentielle au niveau de la communication : dès qu'un avis de recours arrive un dossier est ouvert en centrale : les services déconcentrés envoient leurs informations (il arrive que l'ENIM informe également les services déconcentrés lorsqu'une juridiction s'est trompée et a envoyé en centrale un document qui devait être envoyé en déconcentré : ainsi, le système mis en place jugule les erreurs de greffe). Il y a communication en permanence entre la centrale et les services déconcentrés.

Ce système pourrait apparaître comme une nouvelle centralisation. Outre le fait que cette « centralisation » ne touche qu'un domaine particulier (le domaine contentieux), cette organisation est bénéfique car elle permet d'anticiper de nombreux problèmes, notamment celui de la solitude d'un service déconcentré qui ne possède pas forcément les moyens en personnel pour gérer un contentieux.

Il serait souhaitable que le document bureautique de suivi des contentieux soit mis en ligne (pour l'instant, il est envoyé chaque trimestre par internet). L'idéal serait de constituer une banque de

données jurisprudentielles (c'est la prochaine étape, en 2007) : il est important au soutien d'un pourvoi de savoir que des arrêts ont déjà été rendus sur un sujet et de donner un maximum d'informations, les tribunaux y sont sensibles.

La constitution d'une banque de données serait rendu possible par le SIJ, qui aurait l'intérêt d'être un outil existant (on n'a pas à le concevoir : concevoir une banque de données prend beaucoup de temps, alors que les agents ne sont déjà pas très nombreux).

Le bureau a pris l'initiative de voir comment les TA travaillent (Code « SAGACE ») et les a copié : des documents types ont été conçus, placés dans le dossier même, qui récapitulent la trame d'un dossier pour chaque type de contentieux (cf. annexe) ; désormais, il suffit d'ajouter à la main les dates (par exemple : ouverture du dossier, appel, date d'audience, etc.). Ces documents types ont été également envoyés aux services déconcentrés et demande leur a été faite de les remplir : l'initiative a été un succès (rendu possible uniquement grâce à une bonne communication et d'excellents rapports).

II- Les contentieux

21- L'ENIM gère deux types de contentieux qui concernent la sécurité sociale des marins et donnent lieu à des recours pour excès de pouvoir (contestation par l'administré d'une décision de rejet) :

- l'assurance prévoyance ;
- les retraites.

Il y a trois branches de contentieux :

- les contentieux où les tiers sont responsables ;
- le contentieux général ;
- les contentieux de l'incapacité.

a) Contentieux où les tiers sont responsables : l'un des assurés est victime d'un accident où un tiers est responsable (en raison d'un accident, d'un naufrage [exemple récent : le « Klein Family »], d'une rixe, etc.).

La procédure se décompose en deux temps :

- essai de règlement amiable avec l'assurance adverse ;
- en cas d'échec, commencement d'une phase contentieuse avec le dépôt de la plainte de l'administré (le TI et de TGI sont compétents Cela a été le cas par exemple pour le Klein family, affaire pour laquelle il y a eu l'ouverture d'une procédure pénale (car il y a eu morts d'hommes) et d'une procédure civile. L'ENIM porte plainte contre les armateurs des navires responsables pour récupérer les sommes versées (secours, pension temporaire d'orphelin et pension de veuve [définitive, sauf en cas de remariage : mais l'ENIM ne tient pas compte du remariage dans l'estimation qu'il fait du montant du préjudice]). L'estimation du préjudice du « Klein Family » se monte à 1,5 millions d'Euros.

Les procédures civile et pénale peuvent durer très longtemps.

b) Contentieux général : ce contentieux est généré par une décision administrative de rejet concernant l'ouverture du droit à la prévoyance ou à la retraite. L'évolution de la société fait que l'on constate une augmentation des contestations des décisions de rejet : les marins font de plus en plus de recours en saisissant le tribunal des affaires de sécurité sociale; c'est la DDAM qui va défendre l'ENIM devant les juridictions de première instance (en représentant le directeur de l'ENIM).

Le bureau SSM 4 vérifie toujours :

- que les documents transmis au tribunal et à la partie adverse le sont sur un support papier blanc (important en terme d'image), avec l'adresse de l'ENIM (pour éviter les problèmes d'aiguillages) ;
- que le mémoire en défense comporte trois parties :
 - faits et procédure ;
 - discussion : on part toujours du réglementaire (+ on joint les photocopies des pages du code de pension des marins car il s'agit d'une réglementation particulière et les juridictions n'ont pas forcément en leur possession les textes [celui de la prévoyance date de 1938 et celui de la retraite date de 1968]) ; puis on applique au cas d'espèce : cette démarche est intéressante car elle permet de se rendre compte d'une erreur commise ; la décision de rejet peut être réformée pour donner droit à l'assuré qui va ensuite se désister de l'instance.

Ces vérifications participent d'une démarche qualité. Le bureau est très vigilant sur les questions de fond comme de forme (par exemple : signature avec le cachet de l'administration, justification d'une délégation de signature, etc. afin d'éviter que le juge ne puisse s'engouffrer dans une faille).

Quand le tribunal rend son jugement, lorsque la solution est favorable le bureau ne fait qu'attendre pour voir si l'appel est interjeté ; en revanche, si la solution est défavorable, appel est systématiquement interjeté (compétence de l'ENIM à Paris).

En appel, les intérêts de l'ENIM sont confiés au personnel du bureau et à des avocats et en cassation à maître DELAPORTE.

c) Contentieux de l'incapacité : un marin est rendu inapte à la navigation, il peut contester le taux d'inaptitude (en effet, si ce taux est inférieur à 10 %, il ne donne pas droit à pension). Cette procédure est initiée devant le Tribunal du contentieux de l'incapacité (TCI) ; ce sont les correspondants de l'ENIM sur le littoral qui le représentent ; en revanche, en cas d'appel, l'ENIM est compétent devant la Cour Nationale de l'Incapacité et de la Tarification de l'assurance des accidents du Travail (CNITAAT) à Amiens (cette cour traite de l'ensemble des appels et est composée d'un magistrat professionnel, de deux assesseurs (professionnels) et d'un médecin. Ce contentieux se développe de plus en plus

22- Dossiers emblématiques

Un contentieux emblématique (en raison de son importance financière) : le recours contre le recouvrement de cotisations dans l'Outre-mer (850 000 €). Ce contentieux ne sera pas étudié car

l'enjeu financier est nul pour le ministère : c'est l'EPA qui paye, ce qui est possible grâce au débours du contentieux des tiers responsables qui couvre à la fois les salaires et les honoraires des avocats.

23- Recensement des affaires contentieuses

Augmentation (voire explosion) du nombre de contentieux sur la période 2003-2005 :

NATURE DES CONTENTIEUX		Contentieux où les tiers sont responsables	Contentieux général	Contentieux de l'incapacité
Année	2003	998	531	94
	2004	1067	559	146
	2005	1098	598	193
Augmentation sur la période		10 %	12,62 %	105,32 %

Cette augmentation a demandé au bureau un surcroît d'organisation.

NATURE DES CONTENTIEUX		Contentieux où les tiers sont responsables	Contentieux général	Contentieux de l'incapacité
Nombre de dossiers vivants	2004		559	
	2005			
Nombre de dossiers définitivement jugés	2004	371	234	33
	2005			
Nombre de contentieux gagnés	2004		78	10
	2005			
Nombre de contentieux perdus	2004		27	6
	2005			
Nombre de désistements	2004		104	17
	2005			
Incompétence	2004		23	
	2005			
Irrecevable	2004		2	
	2005			

En 2005, le nombre de dossiers traités s'élève à 1766 :

- contentieux général : 565
- contentieux technique : 183
- contentieux tiers responsable : 1 027.

De plus, on constate également une évolution du contexte général : en ce qui concerne les naufrages, les armateurs travaillent de plus en plus à l'américaine ; désormais, ils mettent de

l'argent sur la table (ex : « PEPE RORO ») : quand le commandant maltais a été condamné au pénal, les familles des disparus ont accepté de transiger au civil (mais uniquement après la condamnation pénale).

24- Gestion des contentieux

Il faut toujours vérifier que les contentieux sont bien motivés (ne pas faire du contentieux inutile) ; mais il est important, lorsque l'administration a raison, d'effectuer encore un travail de terrain (convoquer la personne et lui expliquer pourquoi elle a tort) : c'est une question d'image, il ne faut pas maltraiter mais expliquer (cette politique contentieuse porte aujourd'hui ses fruits : cf. le nombre de désistements en 2004 et 2005) ; de plus, lorsque l'administration s'est trompée, il est impératif de faire droit à la demande dans les meilleurs délais.

III- Existence de situations et de processus d'insécurité juridique

31- Outre une connaissance partielle des procédures civiles, on est toujours rattrapé par les contentieux : il est important de s'en préoccuper comme d'une fonction à part entière ; aujourd'hui, la hiérarchie y est plus sensible et attentive.

Après une prise en main difficile, le bureau est aujourd'hui sur la bonne voie. Mais l'impulsion donnée dépend pour une large part de la personnalité du chef de bureau qui imprime sa volonté : il faudrait que le travail ne dépende pas que de la volonté des personnes (et que les améliorations apportées ne soient pas perdues).

Il est important que la fonction contentieuse soit distincte de la fonction de réglementation. La fonction contentieuse est une fonction à part entière, qui ne doit être ni négligée, ni absorbée (avec la fonction de réglementation, par exemple) : l'option de la séparation a été choisie à l'ENIM car on ne peut être juge et partie ; en revanche, il est absolument nécessaire de bien communiquer avec les services qui rédigent la réglementation : le contentieux arrive en dernier, des conseils peuvent être donnés aux bureaux chargés de la réglementation. Le bureau du contentieux possède une vision d'ensemble puisqu'il se situe au bout de la chaîne ; le bureau a pu récemment désamorcer l'apparition d'un contentieux de série grâce à l'étude des avis de recours (dépôt de 10 recours contre des décisions de rejet) : l'économie pour l'administration n'est pas négligeable et l'image donnée de l'administration est positive (car elle montre qu'elle parvient à reconnaître ses erreurs et à réagir dès qu'elle perçoit son erreur) ; en terme d'image, il est mauvais de faire du contentieux pour faire du contentieux.

Le chef de bureau peut être un néophyte (on peut toujours s'approprier une réglementation), mais il vaut mieux mettre en place quelqu'un qui connaît déjà le terrain et la réglementation : le chef de bureau gagne alors en qualité, en rapidité, il connaît le réseau. Il est aussi important de nommer un juriste, rompu au raisonnement juridique.

Un bon suivi des contentieux et une bonne réactivité sont essentiels : il ne faut pas oublier que derrière chaque contentieux, il y a un administré qui réclame le service auquel il a droit ; quand un administré est allé jusqu'au bout d'un contentieux, l'administration a l'obligation d'en tirer des réflexions destinées à améliorer son action : un contentieux doit être prétexte à réflexion.

Il faut faire des efforts en ce qui concerne la forme des décisions individuelles (par exemple, la

motivation des décisions de rejet).

Il y a un fort roulement au sein du ministère : il faut que agents restent plus longtemps en place (en même temps, une question de statut intervient parfois et oblige à partir). L'enjeu est avant tout celui de la mémoire des dossiers, surtout au niveau de la centrale.

Plus spécifiquement à l'ENIM : l'armateur est en droit de saisir le navire (une saisie conservatoire) ; l'ENIM est créancier privilégié, mais aujourd'hui ce privilège est remis en cause par un avocat, en raison des normes européennes.

En ce qui concerne les recours abusifs : avant, le bureau ne demandait pas de frais irrépétibles sur ce fondement, mais aujourd'hui il le fait sur le fondement de l'article 700 du nouveau code de procédure pénale. L'administration doit savoir se défendre (cependant, le bureau n'a jamais demandé d'indemnisation sur le fondement d'un surcroît d'activité).

32- Améliorations possibles des prestations juridiques des agents de l'ENIM

Les formations ; mais il y a maintenant des acquis (à ne pas perdre cependant).

Le système d'information juridique devrait permettre des améliorations.

IV- Bilan de l'organisation de la fonction contentieuse

Mise en place d'un système de suivi des contentieux: Oui (bureautique).

Respect des délais (délais d'appel + délais d'exécution des décisions de justice)

Il n'y a pas de problème avec les délais d'appel (bien que le délai ne soit que d'un mois : la raison est qu'il est fait appel systématiquement sur tous les jugements perdus, puis, au besoin, désistement par la suite).

Les délais d'exécution sont respectés : 3 mois (délai suspensif). Il faut faire l'effort voulu de respecter toujours ces délais : il s'agit d'une question d'image de l'administration avec les administrés ; quand on perd, on exécute : le service est avant tout celui de l'administré ; quand on ne parvient à remplir cette obligation, il faut s'organiser : on recrute, on se débrouille avec sa hiérarchie pour prouver que le besoin est ici et pas ailleurs (c'est-à-dire qu'on justifie d'un bon fonctionnement). Avoir tort et perdre un contentieux n'est pas mauvais en terme d'image ; en revanche, ne pas reconnaître une erreur et tarder à exécuter une décision de justice est très mal ressenti par les administrés.

Prévisibilité du coût budgétaire global de vos contentieux: Pas de réponse

Mécanismes d'alerte à mettre en place afin d'empêcher la découverte tardive d'affaires contentieuses importantes

L'ENIM est très attentif aux affaires contentieuses ; récemment, un contentieux de série a pu être évité.

Le SIJ pourrait améliorer le système.

Définition d'une stratégie contentieuse (règlement amiable...)

Oui (nombreux désistements en 2004 et 2005).

Il a fallu cependant s'entourer de l'avis des gens compétents (la DAJIL pour le projet de décret car un problème de droit s'est posé concernant le pouvoir de transaction du directeur de l'ENIM)

Analyse systématique des contentieux dénoués : Oui.

Pièce jointe 14

Analyse de données litigieuses et contentieuses traitées par les services du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

Contribution de la DDE du Cher

1- Organisation, moyens et fonctionnement de la fonction juridique et contentieuse

11- Présentation de la DDE

Remarque préliminaire : les réponses à ce questionnaire sont données dans le contexte des années 2003-2006. La fusion entre la DDE et la DDAF du Cher, et par-là même la réorganisation des services induite par la mise en place de la future entité commune prévue pour le 1^{er} janvier 2007, ne sont donc pas prises en considération.

- Nombre total d'agents de la DDE du Cher : 574
- Nombre de services : Direction et bureau rattaché (bureau communication, contrôle de gestion, modernisation), 6 services et 9 subdivisions
- Détail du nombre d'agents pour chaque service :

Direction et bureau rattaché: 12 personnes

Secrétariat général : 45 personnes

Service de l'ingénierie territoriale : 27 personnes, avec la Base aérienne : 36 personnes

Service des risques : 29 personnes

Service analyse et prospective des territoires : 12 personnes

Service Habitat et ville : 28 personnes

Service des routes : 20 personnes, avec le Parc routier : 52 personnes

Subdivisions : 290 personnes au total

Inspection du travail et des transports : 4 personnes

Mutuelle MGET : 3 personnes

Agents « Berkani » : 9 personnes

Agents mis à disposition du Conseil général (SMES) : 7 personnes

12- Le bureau juridique de la DDE du Cher

Il est chargé des missions suivantes :

- conseils juridiques en interne (autres services de la DDE) et externe (préfecture, autres administrations Etat, Conseil général, communes...)
- traitement des dossiers pré-contentieux (réclamations, transactions)
- traitement des dossiers contentieux (contentieux administratif, pénal, civil)
- formations juridiques internes

Il est rattaché au secrétariat général en raison de ses activités transversales et apporte son appui à

tous les autres services (en particulier le service de l'ingénierie territoriale dans la mesure où celui-ci traite les problématiques « ingénierie publique » et « application du droit des sols »).

Nombre total de juristes

Le bureau juridique compte actuellement 3 juristes :

- un chef de bureau (1 ETP)
- un instructeur-rédacteur (1 ETP). Cet agent est « mis à disposition » de la préfecture 3 jours par semaine pour exercer sa mission de contrôle de légalité des dossiers « urbanisme »
- un instructeur-rédacteur (0,5 ETP)

Globalement, 2 agents sont spécialement affectés au traitement des tâches contentieuses (cela représente environ 0,3 ETP pour le chef de bureau et 0,3 ETP pour l'instructeur rédacteur).

Niveau de formation juridique des agents occupant des fonctions juridiques et contentieuses

Chef de bureau : diplôme universitaire de 3^{ème} cycle en droit (DEA) et formation issue de l'Institut Régional d'Administration (IRA).

Les deux instructeurs-rédacteurs n'ont pas de formation initiale juridique. Ils ont bénéficié de formations professionnelles et juridiques ponctuelles au sein de l'administration de l'équipement.

Difficultés rencontrées au niveau juridique

La principale difficulté rencontrée au niveau juridique est commune à tout autre service juridique, aussi bien du secteur public que du secteur privé : elle est en effet liée à la multiplication des normes juridiques, à leur enchevêtrement et à leur complexité.

Les missions d'une DDE étant variées, les domaines d'intervention du bureau juridique peuvent être très vastes, ce qui implique une veille juridique « généraliste ». Certains dossiers se situent au carrefour de plusieurs droits (exemple : droit de l'urbanisme, droit de l'environnement, droit administratif, droit civil) ; il faut donc savoir manier différentes matières pour résoudre le problème juridique.

Système de suivi des affaires contentieuses

La DDE du Cher ne connaît qu'un faible nombre de contentieux (essentiellement des contentieux dans le domaine de l'application du droit des sols et en droit pénal de l'urbanisme). Leur suivi est donc assuré au quotidien mais sans système particulier, hormis un chrono annuel recensant les différents types de contentieux sous la forme d'un tableau « excel ».

Les statistiques permettent de déterminer les types de questions qui sont à l'origine des contentieux les plus fréquents. Le bureau juridique peut ensuite alerter les services sur ces questions en les informant sous forme de notes de doctrine ou de jurisprudence.

Recours à des conseils extérieurs (et coût)

La DDE du Cher a rarement recours aux conseils juridiques extérieurs payants.

On peut cependant relever la consultation d'un cabinet d'avocats spécialisé en droit public afin de sécuriser le dossier de réalisation de la rocade Nord de Bourges (l'objectif était de prévenir tout risque de contentieux à partir du choix du tracé de la route nationale et jusqu'à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique). Le coût fut de : 33 428,20 euros (année 2004).

Difficultés rencontrées avec les greffes des juridictions

Aucune difficulté particulière n'est rencontrée avec les greffes des juridictions. La DDE du Cher (bureau juridique) reçoit les copies certifiées conformes des jugements liés aux dossiers impliquant l'Etat.

Difficultés rencontrées avec les préfetures

Aucune difficulté particulière n'est rencontrée avec la préfeture du Cher. Le bureau juridique travaille en étroite collaboration avec le pôle juridique inter-services dirigé par la préfeture (défense des décisions de l'Etat faisant l'objet d'un recours administratif ou juridictionnel, recherches de solutions juridiques pour les dossiers sensibles au niveau local, participation à des réunions d'échanges d'information sur l'actualité juridique ...)

Difficultés rencontrées avec les autres DDE

Aucune difficulté particulière n'est rencontrée avec les autres DDE. Des échanges ont lieu dans le cadre du réseau juridique de l'Ouest.

Difficultés rencontrées à l'échelon régional

Le bureau juridique est rarement en contact avec la DRE Centre. Aucune difficulté particulière n'est rencontrée lors des quelques échanges avec la DRE.

Difficultés rencontrées en raison de l'organisation des services centraux

L'intranet du ministère de l'Equipement offre l'accès aux organigrammes et aux « qui fait quoi » des différentes directions centrales ; ce qui permet de savoir auprès de quelle entité adresser la demande de conseils ou de renseignements. Toutefois, quelques erreurs d'aiguillage ne sont pas exclues, prolongeant ainsi le délai de réponse de l'administration centrale.

Valeur ajoutée du travail des services centraux (conseil et contentieux)

Les conseils juridiques donnés par les experts de certains services du ministère s'avèrent précieux et permettent de résoudre des questions complexes (DGPA / Bureau de la qualité réglementaire, du droit public et du contentieux ; DGUHC / Bureau de l'ingénierie d'appui territoriale, notamment). Par contre, d'autres services, bien que sollicités à plusieurs reprises, ne répondent pas toujours aux demandes d'assistance du bureau juridique de la DDE du Cher, ou bien répondent dans des délais tels que la réponse ne présente plus d'utilité pour le traitement au niveau local du dossier.

2- Les dossiers contentieux

21- Les contentieux emblématiques

Depuis 2003, on peut noter deux pré-contentieux emblématiques en raison de leur enjeu financier dans le domaine de l'ingénierie publique et qui ont fait l'objet d'un règlement amiable sous la forme de transactions administratives :

- *un litige relatif à une station d'épuration (DDE maître d'œuvre)*, résolu par une transaction portant sur une indemnité de 21 234,98 euros TTC due par l'Etat (dossier résolu en 2006)
- *un litige relatif à une opération d'aménagement de centre-ville* (DDE, assistant au maître d'ouvrage et maître d'œuvre pour la direction des travaux), en cours de règlement amiable en 2006. Le montant global de la transaction est de 245 112,74 euros TTC ; le montant de l'indemnité due par l'Etat est de 163 955,02 euros, le reste étant pris en charge par les autres parties (architecte et bureau d'études).

Par ailleurs, le département du Cher est confronté à *quelques contentieux récurrents dans le domaine de l'urbanisme* (application du droit des sols) : il s'agit des recours intentés auprès du juge administratif par les administrés suite à l'application de la règle de la constructibilité limitée dans les communes soumises au règlement national de l'urbanisme (articles L.111-1-2 et R.111-14-1 du code de l'urbanisme notamment).

2. Renseignement du tableau général de recensement des contentieux

(cf. tableau page suivante)

		2003	2004	2005	TOTAL
Recensement du nombre des litiges	Transactions	0	0	0	0
	Affaires contentieuses enregistrées	49	33	29	111
	Affaires contentieuses en instance	20	25	22	67
	Affaires contentieuses jugées	29	8	7	44
Recensement par nature juridique des litiges	Recours pour excès de pouvoir	15	12	14	41
	Recours de plein contentieux	0	0	5	5
	Référés	2 (1 référé-provision à l'initiative de l'Etat et 1 référé-expertise contre l'Etat)	0	0	2
	Contentieux spéciaux :				
	Pénal (urbanisme)	31	22	19	72
	civil	1 (phase judiciaire d'une expropriation pour cause d'utilité publique)	0	0	1
	Contentieux où le ministre chargé des finances défend les intérêts de l'Etat devant les juridictions civiles à raison de l'action des services de l'équipement	0	0	0	0
	Contentieux de l'excès de pouvoir dans lequel la légalité d'actes ou de décisions de collectivités locales ou de groupements dont l'Etat (équipement) a été le conseil est contestée	1	0	3	4 (REP contre des décisions en matière d'ADS relevant de la compétence d'un maire, la DDE étant service instructeur)
Recensement des affaires jugées où l'Etat a été condamné	Nombre	0	3	3	6
	Motifs principaux de condamnations	néant	Contentieux de l'attribution de l'ISS (techniciens supérieurs) : Décret n°2000-136 du 18/02/2000	Contentieux de l'attribution de l'ISS (techniciens supérieurs) : Décret n°2000-136 du 18/02/2000	
	Montant des condamnations (en euros)	0	596,84	545,15	1 141,99
Recensement des réparations obtenues pour les affaires jugées où l'Etat a gagné	Nombre	1	0	0	1
	Montant des réparations (en euros)	20 106 (référé-provision à l'encontre d'entreprises suite à des désordres apparus sur un bâtiment sous maîtrise d'ouvrage DDE)	0	0	20 106

	Nombre de dossiers concernés	0	1	0	1
Conseils extérieurs	Coût des conseils extérieurs (en €)	0	33 428,32	0	33 428 ,32

3- Existence de situations et de processus d'insécurité juridique

De façon générale, l'insécurité juridique résulte de la conjonction de deux facteurs : l'évolution rapide des lois et règlements et la tendance croissante à mettre en cause la responsabilité de l'Etat (responsabilité administrative et financière).

4- Possibilités d'améliorations

31- Améliorations possibles des prestations juridiques des agents de la DDE au niveau juridique

La qualité des prestations juridiques peut être améliorée grâce au renforcement des dispositifs de veille juridique et à l'approfondissement des connaissances dans les différents domaines du droit.

32- Améliorations possibles de la maîtrise des dossiers contentieux

L'amélioration de la maîtrise des dossiers contentieux passe par la formation (ou auto-formation) juridique et par l'expérience acquise lors du traitement des précédentes affaires.

5- Bilan de l'organisation de la fonction contentieuse

51- Système de suivi des contentieux

Compte tenu du faible nombre de contentieux traités par le bureau juridique de la DDE du Cher, aucun système de suivi perfectionné pour les contentieux n'a été mis en place (voir réponse à la question I B)

Les délais d'application des décisions de justice font l'objet d'une attention particulière par la DDE du Cher. Un agent du bureau juridique a ainsi pour mission spécifique de suivre le recouvrement des astreintes dans le cadre du contentieux pénal de l'urbanisme.

Par ailleurs, tous les éléments utiles sont transmis à la centrale, suite à sa demande, lorsqu'elle juge de l'opportunité d'interjeter appel.

52- Prévisibilité du coût budgétaire global de vos contentieux

La prévisibilité du coût budgétaire global des contentieux pourrait être améliorée par le biais de la saisine du bureau juridique par les autres services de la DDE en amont, c'est-à-dire dès l'apparition d'un problème susceptible de dégénérer en litige.

Quels mécanismes d'alerte pourraient être mis en place afin d'empêcher la découverte tardive d'affaires contentieuses importantes ?

L'information du bureau juridique, en amont de la prise de décisions importantes par le service confronté à une éventualité de litige, peut permettre d'anticiper des contentieux sensibles et de préparer une stratégie de défense lorsque la responsabilité de l'Etat est mise en cause.

53- Stratégie contentieuse (règlement amiable...)

Conformément à la circulaire du premier ministre en date du 6 février 1995 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits, ainsi qu'aux directives du ministère de l'équipement, la DDE du Cher tente de privilégier dans la mesure du possible un règlement amiable des litiges impliquant l'Etat.

54- Analyse systématique des contentieux dénoués

Une analyse des contentieux dénoués est réalisée systématiquement par le bureau juridique. Pour les affaires les plus importantes ou les plus significatives, une information est diffusée aux services concernés afin d'attirer leur attention sur les points qui ont été à l'origine des difficultés juridiques (par exemple, une question d'interprétation d'un texte de droit, une pratique à modifier afin d'améliorer la sécurité juridique...).

Pièce jointe 15

DDE 56

octobre 2006

« Analyse d'affaires litigieuses et contentieuses traitées par les services du ministère des transports, de l'équipement du tourisme et de la mer entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2005 »

Contribution de la DDE du Morbihan

1- Organisation de la fonction juridique et contentieuse à la DDE 56

11- Présentation de la DDE

Nombre total d'agents : 1 200.

Nombre de services : 9 services

11 subdivisions territoriales

4 agences techniques départementales, chargé des R.D sous l'autorité fonctionnelle du président du Conseil Général.

12- Unités regroupant les fonctions juridiques

Elles sont, jusqu'au 31 décembre 2006, au nombre de 2 :

- L'une localisée dans le service prospective et aménagement du territoire (SPAT) au siège de la DDE à VANNES, a vocation à traiter les affaires juridiques et le contentieux en tous domaines qui ne relèvent pas de la seconde. On notera qu'un tiers environ de son activité consiste à répondre aux consultations du préfet en matière de contrôle de légalité en ADS.
- La seconde unité localisée dans le service maritime à LORIENT a pour attribution de traiter les affaires et le contentieux spécifiques à ce service, sauf en matière d'ingénierie publique dont les affaires sont regroupées dans l'unité du SPAT.

Une seule unité est destinée à demeurer en place dans le cadre de la restructuration de la DDE qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2007, au sein d'un nouveau service « Risques et Sécurité Routière » .

Effectifs et formation

Chaque unité actuelle comporte 1 chef d'unité, un adjoint et une secrétaire. L'unité du SPAT est en outre dotée de 3 assistants juridiques.

Les chefs d'unité appartiennent au corps des attachés des services déconcentrés de l'Equipement.

Le chef d'unité de VANNES est titulaire d'une ancienne licence en droit bac + 4 assimilée à la maîtrise.

Le chef d'unité au service maritime est issu d'un IRA sans formation juridique initiale.

Les adjoints appartiennent au corps des secrétaires administratifs de l'Équipement où ils se situent dans les grades supérieurs.

L'adjoint de VANNES est titulaire d'une licence en droit bac + 4 assimilée à une maîtrise.

L'adjointe de LORIENT n'a pas de formation en droit à l'origine et l'a acquise à l'occasion de stages de formation professionnelle outre l'expérience.

Les 3 assistants juridiques de l'unité de VANNES qui appartiennent au corps des secrétaires administratifs où ils se répartissent entre les 3 niveaux de grade, ne possèdent pas de formation de droit à l'origine et ne l'ont acquise qu'à l'occasion de stages de formation professionnelle outre l'expérience.

Les secrétaires appartiennent au cadre C sans formation juridique.

Au SPAT, le traitement des dossiers « contentieux » est partagé entre l'ensemble des agents de l'unité, 1 S.A. traitant spécifiquement le « pénal », 2 autres se partageant la consultation en contrôle de légalité ADS avec quelques dossiers contentieux en urbanisme.

13- Fonctionnement

Système de suivi des affaires contentieuses

Il consiste en la tenue de registres et de fiches manuscrites, doublée de l'utilisation de GADMIN et GPENAL.

Il n'y a pas d'étude, si ce n'est occasionnellement, des contentieux dénoués.

Les jugements et arrêts rendus sur les dossiers sont diffusés aux services ou unités intéressés avec généralement une annotation pour une lecture rapide des solutions qu'ils contiennent quant aux points de droit intéressants qu'ils tranchent.

Recours à des conseils extérieurs et coûts

Il n'est jamais fait recours à des conseils extérieurs sauf au titre de l'assistance des agents dans leurs procès personnels dans le cadre de la protection statutaire (art. 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Le coût de cette assistance de 2003 à 2005 inclusivement s'est monté à 15 229,53 \ pour la DDE, réglé sur la dotation locale du chapitre 37-72, art. 10, sans compter ce qu'a réglé l'administration centrale directement en 2005 et qui n'est pas connu de l'échelon local.

On relèvera que pour ce qui est du contentieux administratif, il n'existe pas au sein des barreaux du département, d'avocats particulièrement accoutumés à la matière.

Difficultés rencontrées avec les greffes des juridictions

Il n'existe pas de difficultés particulières insurmontables ni même identifiées. Sauf pour les parquets, il n'est pas d'usage qu'existe une relation directe avec les DDE, dès lors qu'officiellement l'Etat, au plan administratif, est représenté par le préfet et que les transmissions s'effectuent via la préfecture.

Ceci étant, il peut néanmoins exister des relations de travail directes et occasionnelles entre la DDE et les greffes (voire les magistrats) pour régler des questions pratiques tenant aux dossiers.

La participation aux audiences n'est pas systématique. Au pénal, elle est fonction de l'importance prêtée aux affaires et des demandes des parquets. Quant à la participation aux médiations pénales, elles n'est possible que quand le parquet le prévoit, ce qui n'est pas toujours le cas dans les communes où l'ADS est décentralisée.

La connaissance des jugements n'est pas non plus immédiate. Les jugements de Tribunaux Administratifs sont notifiés selon les cas aux ministres pour les affaires de l'Etat dont l'appel relève de l'administration centrale, aux préfets lorsque l'appel relève de leur compétence (en contrôle de légalité pour ce qui intéresse la DDE) ou aux maires ou présidents d'EPCI pour ce qui concerne les affaires décentralisées.

En urbanisme, une copie est en pratique adressée au préfet, quand il n'est pas destinataire d'une notification.

La DDE n'a ainsi copie des jugements que quand elle leur est répercutée, ce qui doit être en principe systématique de la part des services de préfecture ou du ministère, mais qui nécessite quelquefois plusieurs semaines. La situation concernant les arrêts de la Cour Administrative d'Appel ou du Conseil d'Etat est encore plus aléatoire.

Difficultés rencontrées avec les préfectures

Il n'existe pas de difficultés majeures si ce ne sont quelquefois des retards ou oublis apparaissant par exemple dans la transmission des copies de jugement évoquée ci-dessus, voire la méconnaissance des principes définis autrefois et essentiellement verbalement du partage des attributions entre la DDE et les services de préfecture pour traiter les dossiers contentieux. Ce problème qui se règle en bonne concertation tend à disparaître actuellement avec la stabilisation dans leur poste des personnels de la préfecture, la centralisation au moins partielle des dossiers sur son pôle juridique semblant plus formel que fonctionnel.

Difficultés rencontrées à l'échelon régional

Il n'en existe pas de directes, aucune immixtion n'existant à l'échelon régional dans l'activité contentieuse des DDE.

Des réflexions ont pu être lancées sur l'intervention de l'échelon régional dans certains contentieux ou pour certaines consultations juridiques, ce au titre de la mutualisation. Cela impliquerait une réorganisation des attributions, des moyens et des structures entre les niveaux départemental et régional qui n'est pas pour l'instant définie et qu'il n'est pas question de mettre en place à court

terme, le principe n'en étant pas arrêté.

Une incidence indirecte de l'échelon régional apparaît néanmoins liée à la mise en place de la LOLF. C'est l'organisation au niveau régional de la répartition des crédits nécessaires aux règlements des indemnités des tiers résultant de la responsabilité administrative selon les différents domaines d'activité de la DDE. Il s'agit là d'un problème comptable qui n'a pas été clairement élucidé au moins jusqu'à la fin de l'été 2006 et qui peut mettre en cause l'exécution des jugements outre les indemnités amiables. Ce problème concerne aussi l'administration centrale pour l'établissement de consignes claires et unifiées notamment en prévision de la disparition du domaine « CPPE » et en intégrant la prise en compte des domaines aussi variés que celui du contentieux du financement du logement ou celui de la police de la grande voirie en matière maritime ou dans le domaine décentralisé des voies navigables par exemple.

Relations avec les services centraux

Le maintien d'une unité juridique spécialisée dans chaque direction d'administration centrale (DAC) n'est pas ressenti, depuis la DDE du Morbihan, comme un inconvénient fondamental sauf pour le service maritime qui regrette que ses interlocuteurs traitant des contentieux portuaires d'une part littoral d'autre part ne soient plus regroupés dans le même bureau. On observe de plus au plan général que du fractionnement peuvent résulter des difficultés pratiques tenant à la faible dimension de l'unité lorsque des vacances de personnel y apparaissent, ce qui à l'occasion, a abouti à l'absence d'interlocuteur au niveau central.

Les vacances ou insuffisances de personnels ont pu aussi se concrétiser par des absences de suite données à certains dossiers, ou une absence ou des retards d'information données à la DDE sur les suites de certains dossiers. Il a pu en être ainsi de la transmission des jugements ou arrêts ainsi que cela est indiqué plus haut.

A cet égard, on peut relever qu'en matière indemnitaire les copies de décisions de justice ont été longtemps transmises sans la mention exécutoire nécessaire pour passer le dossier en comptabilité. De même, il n'était pas toujours facile d'obtenir rapidement l'information de la date de notification au ministère afin de calculer le cas échéant, les majorations d'intérêts de retard après 2 mois, quand il ne s'agissait que de payer de faibles montants d'indemnité imputables sur la seule dotation locale de crédits sans demander son abondement à l'administration centrale.

De manière générale si la pluralité d'unités juridiques au niveau de l'administration centrale n'est pas ressentie comme un inconvénient au plan juridique pur, il n'en va pas ainsi au plan financier, puisque là les conceptions et les comportements d'une DAC à l'autre, peuvent s'avérer variés et difficiles à suivre. Cela a été le cas quant aux conditions d'application des circulaires du 30 décembre 1996 et du 3 novembre 2003 relatives à l'utilisation des crédits du chapitre 37-72, art. 10, ainsi que pour les dépenses en 2006 dans le cadre d'application de la LOLF.

L'application faite par les DAC des circulaires susdites a parfois surpris la DDE, tant les conditions en étaient diverses et variées, sans rapport avec le texte.

En fait il est souvent difficile de savoir à quel niveau, central ou départemental, un certain nombre de condamnations à indemnité ou de frais de justice, doit être réglé.

L'évolution s'est globalement faite dans le sens d'une généralisation des règlements quel qu'en soit le coût, par la comptabilité de la DDE moyennant au besoin une délégation de crédits spécifique. Mais on a pu observer un phénomène en sens inverse en 2005 concernant le règlement des honoraires d'avocat assistant les agents dans le cadre de la protection statutaire, ce sans préavis.

Il n'est pas établi de collaboration entre la DDE au niveau du SPAT et l'administration centrale pour le traitement en première instance des dossiers de contentieux, cette dernière apparaissant déjà très largement accaparée par le traitement des affaires donnant lieu à appel ou pourvoi en cassation.

Il n'en demeure pas moins que les contacts occasionnels à propos de questions particulières aboutissent désormais le plus souvent à des analyses juridiques réelles, de nature à apporter au moins des éléments de réponse si ce n'est une solution certaine aux problèmes posés. Pour ce faire les interlocuteurs ne sont cependant pas légion, et leur temps est par suite étroitement compté.

Le service maritime se réfère à l'expertise du bureau DTMRF / PVL3 pour relever qu'elle permet d'aborder certains dossiers avec plus de sérénité (échange de jurisprudence et grande réactivité de la part de ce bureau).

Par ailleurs, les initiatives d'information sur des thèmes juridiques déterminés ou sur l'évolution des textes, de la jurisprudence et de la doctrine, par l'organisation de journées de rencontre ou par la participation de spécialistes de l'administration centrale aux réunions du réseau juridique de l'ouest (RJO) amènent toujours des apports enrichissants.

2- Les dossiers contentieux

21- Types de contentieux emblématiques

Les domaines sensibles sont à cet égard dans le Morbihan, l'urbanisme et l'impact sur l'environnement.

Trois thèmes se distinguent particulièrement :

- l'urbanisation et la protection du littoral ;
- les projets d'éoliennes ;
- la protection de l'eau.

Quant au littoral, c'est évidemment l'application de la loi du 3 janvier 1986 qui est en cause en ce qui concerne l'appréhension désormais des notions d'*urbanisation* (application à des aires de stationnement, à des stations d'épuration, distinction d'avec la notion de construction ?) d'*extension limitée*, d'*agglomération*, de *hameau*, de *village*, d'*espace urbanisé* ou de *parties actuellement urbanisées* (PAU), de *continuité*, de *forme de hameau*, de *ru*, d'*étier*, d'*espace proche du rivage*, d'*espaces remarquables* et des possibilités de travaux sur le bâti s'y insérant.

La loi « littoral » suscite diverses interrogations quant aux possibilités d'installation d'activités nombreuses et variées dans les communes qu'elle concerne : fermes maricoles, secteurs nouveaux de chantiers conchylicoles, locaux d'activités nautiques, bâtiments agricoles, zone d'activités industrielles, commerciales, artisanales ...

S'ajoute sur le domaine public maritime des problèmes de contravention de grande voirie liés entre autres au maintien d'occupations anciennes sans titre. Ainsi des détenteurs de maisons condamnées à démolir par la juridiction française ont-ils saisi la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Par ailleurs, il est aussi possible de relever les difficultés afférentes à ce qu'il est convenu d'appeler « le durcissement du camping » (transformation de camping traditionnels en parcs à mobil-homes) qui a donné lieu à quelques tentatives de réactions locales, sans doute d'arrière garde, qui se soldent par quelques contentieux demeurant en instance, tant au niveau de la juridiction administrative que de la juridiction pénale, avec quelques décisions en sens opposés.

Au rang des contentieux récurrents se placent aussi celui de la grande voirie sur les mouillages.

Au plan indemnitaire apparaît un certain nombre d'actions mettant en cause non seulement la responsabilité de la commune auteur d'un permis de construire ou d'un certificat d'urbanisme positif annulé sur le fondement de la loi « littoral », mais aussi l'Etat pour avoir donné son accord au titre de l'art. L.146-4-II du code de l'urbanisme, prêté ses services dans le cadre de la mise à disposition ou n'avoir pas exercé le contrôle de légalité. Une affaire notoire à PENESTIN a suscité une demande d'indemnité de 3,3 millions d'euros de la part d'un promoteur dont le projet d'immeuble collectif est resté à l'état de chantier au stade du gros œuvre quasi achevé, depuis 3 ans maintenant.

Il est à noter que certains de ces contentieux se sont avérés dramatiques au plan humain, et ont mobilisé la presse locale, voire nationale.

Les éoliennes: Il s'agit d'un contentieux naissant avec l'apparition de premiers projets autorisés qui font pour une grande part l'objet d'une contestation au Tribunal Administratif selon un argumentaire assez répétitif mettant en cause, divers vices de forme dont l'insuffisance de l'étude d'impact, le principe de précaution, la sécurité (art. R.111-2 du code de l'urbanisme), la dégradation du paysage (art. R.111-21).

La protection de l'eau

Il s'agit d'un sujet sensible qui pour la DDE pose problème en matière d'ADS dans le domaine du contrôle de légalité mais non du contentieux administratif pour l'instant, et en matière pénale compte tenu des poursuites qui peuvent être engagées.

En ADS, le dysfonctionnement de stations d'épuration notamment sur le littoral, a posé la question du blocage des permis de construire des bâtiments à raccorder dans les communes concernées, sur le fondement de l'art. R.111-2 du code de l'urbanisme.

Le préfet a imposé une telle mesure dans 2 communes. Quelques autres subissent la même menace.

Indépendamment pour l'instant de ces problèmes de station d'épuration, quelques infractions aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi sur l'eau ou de la loi sur la pêche, ont donné lieu à quelques procédures pénales pour travaux illégaux, dont une mise en examen d'un ancien chef de subdivision de la DDE, certains élus locaux ou agents de la DDE ayant pu être par ailleurs inquiétés, voire condamnés pour ce qui est de quelques maires.

Les plaignants ou instigateurs de poursuites sont généralement des associations ou des gardes pêches.

22- Tableau général de recensement des contentieux

(cf. page suivante)

		2003	2004	2005	TOTAUX
Recensement du nombre de litiges	Transaction	1	1	0	2
	Affaires contentieuses enregistrées	117	103	87	307
	Affaires contentieuses en instance au 31 décembre	324	340	336	1 000
	Affaires contentieuses achevées	112	87	66	265
Recensement des litiges par nature juridique (1)	REP (/ tat + communes) et renvois préjudiciels en appréciation de légalité RPC	231	244	251	726
	Fiscalité urbanisme (2)	4	4	6	14
	Référé / Tribunal Administratif	3	2	3	8
	Grande Voirie	1	4	8	13
	Pénal urbanisme et environnement	7	12	10	29
	Civil relevant	158	126	98	382
	1 -) de l'AJT				
	2 -) du Préfet ou Procureur	3	3	3	9
	0	0	0	0	
Recensement des recours de tiers c/ communes défendues au titre de la mise à disposition. Nombre d'affaires enregistrées		20	13	13	46
Recensement des condamnations de l' / tat suite à RPC	nombre	1	0	0	1
	montants cumulés	234035,77	0	0	234035,77
Recensement des réparations obtenues par l' / tat dans le cadre d'instances juridictionnelles	nombre	0	0	0	0
	montants cumulés	0	0	0	0
conseils extérieurs	nombre de dossiers	5	6	4	15
	coûts cumulés	6 086,89	6006,52	3 136,12	15 229,53

(1) Les chiffres indiqués correspondent au nombre des dossiers tenus ouverts à un moment ou un autre de l'année, c'est-à-dire le stock au 1^{er} janvier augmenté du nombre d'affaires nouvelles enregistrées dans l'année (concept du nombre de dossiers gérés dans l'année).

(2) Ce chiffre inclut le contentieux sur les taxes proprement dites et sur les participations non fiscales mais dont le contentieux est traité selon les règles de procédure applicables en matière d'impôt direct.

3- Existence de situations et de processus d'insécurité juridique

31- Les difficultés juridiques au plan local :

Elles résident essentiellement dans la possibilité et la capacité à suivre une évolution multiple et complexe et quelquefois contradictoire ou paradoxale des textes et de la jurisprudence et à mettre ceux-ci en adéquation avec les pratiques de la vie courante, du fonctionnement de la société, et de la compréhension des instances et de la population locales.

Les difficultés d'application de la loi « littoral » sont particulièrement symptomatiques à cet égard.

En outre il a toujours été difficile de faire comprendre ou admettre l'esprit juridique et ses modes de raisonnement et d'expression à un entourage qui n'a pas cette culture. Ce phénomène tend néanmoins à décroître très sérieusement à l'intérieur de la DDE, bien que le droit se complexifie ou peut être parce que le droit se complexifie, et que le contentieux se développant, touchant plus le travail de chacun, la sensibilité juridique trouve ainsi à se répandre.

Enfin on peut relever les difficultés que génère le formalisme de certaines procédures dans des situations mouvantes comme par exemple l'occupation irrégulière du domaine public. Ainsi il est difficile de traiter les occupations illicites du domaine public maritime par le biais des contraventions de grande voirie. La procédure est trop longue pour ce type d'infraction et elle doit être renouvelée lorsque le premier jugement est obtenu mais que le bateau est mis à un autre endroit sans autorisation. De même les procédures d'expulsion des gens du voyage en stationnement illicite sur les dépendances du domaine public sont contrariées par leur capacité à se transporter en un autre lieu avant une décision de justice difficile à solliciter de plus, faute de pouvoir généralement discerner l'identité des personnes à l'encontre desquelles mener les procédures.

Au delà des décisions prises en fonction de préoccupations (quelquefois prégnantes) d'opportunité sans conscience de problèmes juridiques inhérents, on peut relever l'application des textes uniquement guidée par la force de l'habitude sans conscience de l'évolution législative, réglementaire et jurisprudentielle en la matière, et des impératifs et rigueur nouveaux qu'il y a lieu d'en tirer.

En outre bien des notions juridiques s'avèrent de plus en plus difficiles à cerner, certains textes étant conçus en se refusant volontairement à fixer des définitions pour laisser ce soin aux instances administratives que la jurisprudence a pu quelquefois précéder ou plus tard désavouer, en s'avérant en sus parfois fluctuante ou contradictoire et en tout cas mal exploitable dès lors qu'elle ne jugeait que par la négative sans offrir de solution réelle ou claire et certaine pour cerner les sens et la portée de notions dont l'application était censurée.

C'est ainsi qu'est apparue récemment une véritable crise dans le Morbihan quant à l'application de la loi « littoral », notamment de ses dispositions incluses à l'art. L.146-4 du code de l'urbanisme.

D'autres domaines aux textes nouveaux et évolutifs et aux situations inédites peuvent également être source de difficultés et d'insécurité juridique. C'est le cas en ce qui concerne par exemple les autorisations d'éoliennes.

Egalement des initiatives législatives de réglementation peuvent n'avoir jamais connu d'aboutissement par l'intervention des textes complémentaires nécessaires.

Ainsi l'absence de décret d'application voire de compléments législatifs indispensables peut-elle rendre non maîtrisable l'évolution de pratiques comme celle de l'implantation de mobil-homes dans des espaces où ils ne peuvent que s'avérer indésirables pour des raisons de protection de site, que ce soit dans des terrains de camping collectifs autorisés par référence aux modalités traditionnelles d'exercice de ce mode d'hébergement de vacances, ou en dehors de tels terrains sur des parcelles individuelles.

De même l'absence de textes d'application définissant le régime et les modalités de l'autorisation exigée par l'art. L.432-3 du code de l'environnement issu de la loi sur la pêche de 1984, a pu laisser croire que l'autorisation n'était pas exigible ce qui a généré une pratique administrative en conséquence d'où est résultée, dans un cas particulier, une mise en examen d'un agent de la DDE pour avoir fait engager des travaux sans cette autorisation.

Enfin, on ne s'appesantira pas sur la difficulté d'aboutir à un droit des marchés publics qui soit stable, à défaut de pouvoir être simple, et qui n'expose pas à l'excès ses praticiens à des sanctions liées à la commission de vices de forme dénuée de toute mauvaise volonté quant aux respects des grands principes qui s'imposent en la matière. Cette considération vise particulièrement l'étendue du champ du délit de favoritisme.

Dans le même esprit, on peut s'interroger sur l'institution par la loi de nouveau délit, telle la discrimination, le harcèlement dont les contours ne sont pas précisément délimités, ce qui peut exposer certains agents à des difficultés quant à leur amplitude d'action. A cet égard on relèvera que la DDE a organisé une journée de stage obligatoire pour tout l'encadrement sur le harcèlement et la souffrance au travail.

32- Autres fragilités constatées au niveau généraliste

Si cette question concerne l'ensemble des actes et activités de la DDE portés par la généralité de son personnel, on relèvera comme principal élément de fragilité au plan juridique, l'absence de conscience de la réalité juridique chez certains agents ce qui est néanmoins un phénomène en forte régression le plus grand nombre apparaissant soucieux de respect des règles qui relèvent de sa fonction.

Il reste que la connaissance et la pertinence juridique ne peut être l'apanage de tous, le degré de qualité juridique ne pouvant qu'être fonction de cette connaissance et pertinence.

Ceci étant, si elle s'accroît véritablement il est à craindre que l'étendue et la complexité du droit ne s'accroisse encore plus vite, ce qui ne constituera tout de même qu'un inconvénient relatif tant que demeurera le principe quelquefois menacé ou mis à mal, de l'indépendance des législations et réglementations.

4- Possibilités d'améliorations

41- Améliorations possibles des prestations juridiques des agents de la DDE

La charge d'instruction des dossiers dans le cadre des moyens actuels en personnel ne permet pas d'accroître le champ des prestations des agents des 2 unités juridiques de la DDE de sorte qu'ils participent à des actions apportant une plus valeur juridique à la préparation des multiples décisions incombant à la DDE.

Des mesures lourdes consommatrices de beaucoup de temps pour les effectifs concernés de la DDE ont néanmoins été mises en place exceptionnellement pour pallier la situation de crise apparue dans l'application de la loi « littoral ». Un collège de spécialistes associant la préfecture, a ainsi été mis en place au niveau de la DDE, pour examiner en amont les dossiers d'ADS pouvant faire problème

au regard de ladite loi, et pour participer au diagnostic et à la délimitation des possibilités d'extension d'urbanisation dans les zones U ou NA ou AU des POS et PLU des communes littorales en fonction des dispositions de la circulaire du 14 mars 2006 et des explications et suggestions verbales de la DGUHC, selon un ordre de priorité déterminé. Le collège comporte un représentant de l'unité juridique du SPAT.

42- Améliorations possibles de la maîtrise des dossiers contentieux

La problématique de cette maîtrise peut s'exprimer, en termes de délai et de qualité, ce qui sous-tend outre la nécessité de la pertinence de l'analyse et du raisonnement, une étendue de connaissances suffisantes en la matière, outre les bases générales.

La formation et l'expérience constituent des apports nécessaires en ce sens. Le compagnonnage d'un travail d'équipe peut également s'avérer fructueux.

L'accumulation de nombreux dossiers et en conséquence le rythme de traitement qui en résulte rendent malheureusement impossible une amplification de ces échanges qui se limitent pour l'essentiel et en tant que de besoin à des phases d'examen conjoint des dossiers entre le chef d'unité et l'instructeur rédacteur s'il n'est pas le chef d'unité.

5- Bilan de l'organisation de la fonction contentieuse

41- Système de suivi des contentieux

Il n'en existe pas d'autres dans la DDE du Morbihan que ceux énoncés plus haut.

Concernant le respect des délais, il n'existe pas de système de planification des tâches faisant apparaître les échéances pour l'ensemble des affaires, notamment quant aux délais des procédures juridictionnelles.

Pour ce qui est de l'exécution des jugements celle-ci n'appartient généralement pas à l'unité chargée du contentieux sauf pour le règlement de difficultés particulières, comme par exemple participer à la mise en place et au suivi des actions de démolition d'office résultant de condamnations.

Pour ce qui concerne les situations les plus courantes d'exécution, à savoir le règlement ou la perception des sommes correspondant aux condamnations prononcées par les juridictions, l'unité juridique contentieux impulse la procédure comptable en adressant le jugement ou l'arrêt pour exécution aux services comptables de la DDE.

Désormais cet envoi passera par le correspondant BOP dans le cadre de la LOLF.

A partir de cet envoi, l'exécution ne relève plus de l'unité juridique-contentieux sauf assistance occasionnelle des services concernés en cas de problème, ou relance dès lors que les rappels de créanciers en cas de règlement tardif aboutissent en premier lieu dans ladite unité qui ne maîtrise pas pour autant le règlement financier.

A cet égard, on observera que les critiques de la Cour des Comptes dans son rapport transmis le 8 octobre 2004, ne concernent pas tant la qualité des réponses apportées devant les juridictions par les services contentieux, que l'organisation administrative pour le traitement du contentieux, et certains comportements spécifiques tenant soit à la protection statutaire des agents poursuivis au pénal, soit à l'exécution de décisions de justice, pour la part à l'aval qui ne correspond plus aux attributions d'une unité chargée du contentieux. Ces critiques dont les conséquences financières ont été dénoncées, concernent essentiellement la gestion du personnel.

Il n'en demeure pas moins qu'en d'autres domaines l'exécution de décisions de justice peut ne pas aller sans difficultés, quelquefois certes uniquement pour des raisons techniques budgétaires, mais aussi pour des questions plus difficiles d'application de la loi. On citera par exemple la difficulté de sortie du décret d'application de la loi « littoral », relatif à la délimitation des estuaires dont le Conseil d'Etat avait sanctionné la tardiveté en enjoignant à l'administration qu'elle le prenne dans un délai déterminé sous astreinte laquelle a dû finalement être liquidée du fait de l'impossibilité de tenir ledit délai.

Ceci étant, on ne pourra nier que les unités contentieuses de l'administration ont leur part de responsabilité, dans la lenteur de la justice faute de ne savoir réduire certains de leurs délais de réponse, mais il peut s'agir de délais difficilement compressibles dès lors que des questions peuvent nécessiter des recherches approfondies et difficiles impliquant divers intervenants et des retours aléatoires dans le passé plus ou moins lointain pour retrouver les antécédents utiles d'une affaire.

Le retard peut du reste également être imputable au requérant quoiqu'il en dise, soit du fait de sa lenteur à répliquer dans une instance, soit pour avoir mal dirigé son recours à l'origine, ce qui peut l'obliger à le renouveler quelques années après (cf. par exemple l'absence de mise en cause de toutes les personnes publiques responsables en ne ciblant son recours que sur l'une d'elles à l'origine, ce qui peut être cause de l'échec d'un référé-provision qui en suivait déjà un autre antérieur à une expertise juridictionnelle, un troisième référé-provision pouvant alors s'imposer pour le requérant plusieurs années après l'introduction de la première instance au fond. Il en est ainsi dans l'affaire susévoquée de demande de 3,3 millions d'euros de dommages-intérêts à PENESTIN où le requérant dénonce entre autres l'iniquité et la lenteur de la justice en occultant ses propres carences de procédure).

52- Prévisibilité du coût budgétaire des contentieux et règlements amiables

Cette question liée au coût du contentieux et des règlements amiables, concerne a priori un domaine de dépenses accidentelles qui par nature ne sont pas ou sont peu prévisibles.

Les règlements amiables ou les contentieux en matière de difficultés d'exécution de marchés de travaux liées à des sujétions imprévues n'aboutissent généralement qu'après une démarche progressive quasiment toujours assortie d'expertises et qui ne permet d'établir une prévision du coût qu'à des moments très variables selon les affaires. Tout est cas d'espèce et reste aléatoire jusqu'à l'acte final : transaction ou jugement définitif.

Il en est de même en matière de responsabilité après travaux, au titre soit de la garantie décennale, soit de la mise en cause par des tiers ou des usagers victimes de l'ouvrage.

Quant à la responsabilité pour faute de service à l'occasion d'un acte administratif (ou défaut d'acte comme par exemple, l'abstention en matière de police) il est rare qu'elle puisse faire l'objet d'une estimation fiable quant à son taux et au montant des préjudices indemnifiables, avant jugement.

En ce domaine, le règlement amiable ne peut quasiment jamais être pratiqué sauf à s'exposer plus qu'en d'autres domaines au risque de payer ce qu'on ne doit pas à l'encontre du principe souligné par la jurisprudence MERGUY. Tout au plus pourrait-on admettre dans certains cas particuliers liés à la prise en compte de situations sociales, de régler une provision minimale avec toutes réserves quant au niveau de responsabilité du service en l'affaire.

La prévisibilité d'un coût budgétaire des contentieux s'avère d'autant plus difficile, lorsqu'il faut se référer au principe de l'annuité pour la prévision de dépenses alors que les instances s'étendent sur plusieurs années, notamment dans les contentieux importants qui peuvent être émaillés de contretemps de procédure, liés par exemple aux expertises. Il n'est souvent pas aisé de prévoir l'année où l'affaire pourra être jugée et générer un paiement s'il y a lieu à condamnation de l'administration.

De plus, au niveau d'une DDE le nombre des recours en responsabilité à incidences financières importantes est le plus souvent faible et même nul certaines années, ce qui empêche un lissage dans la prévision par appréciation d'une moyenne entre de multiples affaires, pour dégager une prévision budgétaire globale. En outre celle-ci n'est plus possible dans le cadre de la LOLF qu'en distinguant selon les BOP.

La prévision budgétaire annuelle par BOP pour aboutir ainsi par un lissage résultant de la prise en compte du plus grand nombre d'affaires possible, paraît ainsi devoir être opérée au niveau des DAC concernées, à charge pour elles, comme dans le cadre passé d'utilisation du chapitre 37-72, de déléguer les crédits nécessaires au coup par coup de chaque condamnation ou de chaque initiative de transaction dont la formalisation serait conditionnée à l'obtention de cette délégation de crédits.

Ce schéma ne vaut bien sûr que pour les indemnisations importantes, celles n'excédant pas un certain plafond qui reste à fixer pouvant faire l'objet d'un règlement sur les crédits locaux du BOP concerné, moyennant au besoin un réajustement de la répartition.

Pour ce qui est des accidents matériels de véhicules de service dont le règlement relève de la convention « ETAT / COMPAGNIES D'ASSURANCES » et des quelques dépenses locales relevant de l'application de la loi « BADINTER », ainsi que les condamnations à indemnités pour frais irrépétibles dans le cadre de REP- référé ou CGV, les modalités en cours de mise en place actuellement resteraient applicables, dès lors qu'il ne s'agit pas de la mise en jeu de sommes importantes.

53- Mise en place de mécanismes d'alerte

La DDE étant en principe saisie de tous les contentieux et recours préalables, dont le préfet assure la défense pour notre ministère dans le cadre de la déconcentration, les mises en cause indemnitaires ne doivent pouvoir lui échapper en première instance dès qu'elles sont notifiées, et cela ne s'est pas produit en pratique dans le passé.

Sur les affaires importantes, et selon les prescriptions des circulaires, ministérielles en la matière,

les fiches d'alerte qui s'imposent, sont transmises à l'administration centrale.

54- Stratégie contentieuse et règlement amiable

Le nombre des contentieux ayant pour objet des demandes d'indemnité étant faible à l'échelon local, il n'a pas été défini de stratégie générale.

Selon les affaires des règlements amiables peuvent être recherchés. Ceci étant quand de tels règlements paraissent justifiés ils interviennent généralement au niveau du recours gracieux préalable sans qu'un tribunal soit saisi, si ce n'est en certain cas pour expertise.

55- Analyse systématique des contentieux dénoués

Ainsi qu'écrit plus haut il n'existe pas de systématisme en la matière, les jugements ou arrêts étant simplement transmis aux autres services ou unités intéressés le plus souvent avec une mention manuscrite indiquant le (ou les) principal(aux) point(s) de droit tranché(s).

Il est en outre à relever que s'agissant des jugements de premières instances, voire de cours d'appel, l'administration centrale n'incite pas à leur accorder valeur de jurisprudence, notamment quand sa doctrine n'a pas été stabilisée par le Conseil d'Etat ou la Cour de Cassation (cf. par exemple pour l'application de l'art. L.146-4 issu de la loi « littoral » ou la problématique des mobil-homes).

Annexe 16

ÉVALUATION DE LA QUALITÉ JURIDIQUE DE DE L'ACTION DU MINISTÈRE CHARGÉ DE L'ÉQUIPEMENT

**Analyse de données sur les affaires litigieuses et contentieuses
traitées par les services du ministère des transports, de l'équipement du tourisme et de la mer
entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2005**

Contribution de la DDE du Nord

1- Le service juridique du siège de la DDE regroupe les fonctions juridiques et traitant des contentieux.

Il compte 4,6 juristes (2,8 A, 1,8 B).

Les juristes de catégorie A ont une formation juridique Bac + 5, ceux de catégorie B une formation juridique Bac + 3 et Bac.

Difficultés rencontrées au niveau juridique: La charge de travail (contentieux + conseil en amont) tenant principalement à l'activité « travaux neufs » (cf. point 2 ci-après), « infrastructures » et « exploitation routes nationales » et à l'importante de la fonction de conseil en amont.

Système de suivi des contentieux : Gadmin, G. Pénal, EXCEL, SAGACE.

Il permet le respect des délais et l'élaboration de statistiques.

Recours à des conseils extérieurs (et coût) : oui depuis 2002, hors urbanisme.

Difficultés rencontrées avec les greffes de juridictions : aucune

Difficultés rencontrées avec les préfetures : les délais à certaines périodes de non-effectif en préfecture délais

Difficultés rencontrées avec les autres DDE : aucune

Difficultés rencontrées à l'échelon régional : aucune

Difficultés rencontrées en raison de l'organisation des services centraux : aucune

Valeur ajoutée du travail des services centraux (conseil et contentieux): fonction conseil importante, délais de réponse, de formulation des requêtes en demande, de traitement des dossiers en appel, trop longs.

2- Dossiers contentieux

21- Contentieux emblématiques: il n'en existe pas à la DDE 59

22- Tableau général de recensement des contentieux.

DDE 59		2003	2004	2005	TOTAL
Recensement du nombre des litiges	Transactions	24	44	30	98
	Affaires contentieuses enregistrées	24	27	21	72
	Affaires contentieuses en instance	86	64	63	x
	Affaires contentieuses jugées	30	36	31	97
Recensement par nature juridique des litiges dossiers enregistrés en 2003/2004/2005	REP	14	11	13	38
	RPC	3	5	3	11
	R	7	11	5	23
	Contentieux spéciaux (habitat insalubre par pénal par exemple) urbanisme	146	69	83	298
	Contentieux où le ministre chargé des finances défend les intérêts de l'Etat devant les juridictions civiles à raison de l'action des services de l'Equipement	0	0	0	0
Recensement des affaires jugées où l'Etat a été condamné	Nombre	2	9	3	14
	Motifs principaux de condamnation	routes	routes	marché routes	
	Montant des condamnations (en €)	17.639	152.637	2000	172.276
Recensement des réparations obtenues pour les affaires jugées où l'Etat a gagné	Nombre	6	11	9	26
	Montant des réparations (en €)	0	2.400	2.000	4.400
Conseils extérieurs	Nombre de dossiers concernés	19	18	8	45
	Coût des conseils extérieurs (en €)	28.921	27.738	16.137	72.796

23- Récapitulatif des procédures de l'A 16 - section département du Nord

Indivision CABOUR – LEFFRINCKOUCKE

Configuration de la propriété en 2 tenants au lieu d'un seul. Absence de saisine des commissions d'aménagement foncier par l'indivision CABOUR, propriétaire.

Demande : 404 973 F. + intérêts à compter du 21/09/93.

Jugement du TA du 25/11/99 : condamnation de l'Etat à payer 18 850 F. avec intérêts à compter du 01/07/94, 5 000 F. au titre du L8-1, la charge des frais d'expertise.

Appel interjeté par l'Etat.

Arrêt CAA du 09/11/04 : annulation du jugement et rejet de la requête de l'indivision.

Indivision CANIS - LEFFRINCKOUCKE + TETEGHEM

Allongement de parcours. Saisine des commissions d'aménagement foncier par l'exploitant.

Demande : 331 576 F. + intérêts à compter du 09/06/93.

Jugement du TA de Lille du 25/11/99: rejet de la requête (droits du requérant non établis, absence de préjudice), condamnation de l'indivision Canis à payer à l'Etat 5 000 F. au titre du L8-1, frais d'expertise mis à la charge de l'indivision Canis.

Appel interjeté par l'indivision. Augmentation de la condamnation de l'Etat portée à 30 000 €

BERTELOOT – GHYVELDE

Accès à prise d'eau pour irrigation. Droit de pompage non prouvé. Irrecevabilité de la demande d'indemnisation.

- **Allongement de parcours** : demande 1 892 814 F. + intérêts à compter du 19/11/91.

(+ 1 000 000 F. pour la construction d'un ponceau).

Jugement du TA du 22/01/98 : condamnation de l'Etat à verser : 123 081 F. + intérêts à compter du 27/11/91 + capitalisation au 26/12/97.

Annulation en Appel

- **Inondation de la parcelle** : demande 60 368,50 F.

Jugement du TA du 22/01/98 : rejet de la requête.

DEDRIE BERTELOOT - GHYVELDE

Réparation des préjudices subsistant après remembrement. Saisine préalable des commissions d'aménagement foncier nécessaire

- **Allongement de parcours** : demande 73 562,30 F. + intérêts à compter du 13/04/94.

Jugement du TA du 08/07/97 : rejet de la requête.

Arrêt de la CAA annulant le jugement et condamnant l'Etat à verser une indemnité de 35 000 F. + intérêts.

Arrêt du CE 7ème et 2ème sections réunies du 17/03/04 annule l'arrêt de la CAA.

- SA d'HLM La Maison Dunkerquoise - TETEGHEM

Terrain agricole riverain d'une RD, acquis à titre de réserve foncière. Remembrement.

Déplacement de la propriété dans un secteur agricole non susceptible d'être construit.

Demande : 2 890 965,71 F. + intérêts à compter du 11/04/94.

Jugement du TA de Lille du 30/03/99 : rejet de la requête- frais d'expertise (60 965,71 F.) mis à la charge de la SA d'HLM.

Arrêt de la CAA du 12/07/01 : Etat condamné à indemnité de 100 000 F. avec intérêts et confirmant la charge de l'expertise.

Pourvoi de la société, pourvoi incident de l'Etat :

Arrêt CE-5ème et 7ème sections réunies- du 19/11/03 rejet du pourvoi.

MAES - TETEGHEM

Terrain inondé. Perte de récolte ne résultant pas de la présence de l'ouvrage routier

Demande : 235 479 F.

Rejet de la requête par jugement du TA de Lille

Confirmation par Arrêt de la CAA de Nancy du 27 mai 1999

GHEYSSENS et RICHAUD - GHYVELDE

Nuisances phoniques. POS contenant une réserve pour infrastructure autoroutière lors de l'acquisition de l'immeuble.

- **Requête en référé provision du 09/07/99**

Demande : 3 010 000 F.

Ordonnance du TA du 21/01/2000 : condamnation de l'Etat à payer 303 000 F.

Appel de la direction des routes du 10/02/2000 avec demande de sursis à exécution du jugement.

Rejet de l'appel par ordonnance du 20/02/01.

- Requête au fond du 09/07/99

Demande : 4 246 360 F (647 353 ,41 €) + intérêts.

Jugement du 06/05/03 condamnant l'Etat à indemnité : 50 000 €+ intérêts + frais d'expertise.

Appel des requérants, appel incident de l'Etat. La CAA fixe l'indemnisation due aux requérants à 30 240 € Pourvoi en instance actuellement au stade recevabilité.

3- Bilan de l'organisation de la fonction contentieuse

Mise en place d'un système de suivi des contentieux : oui informatique

Stratégie contentieuse (règlement amiable...): règlements amiables autant que possible, mais beaucoup de demandes exorbitantes, ou non fondées en dommages de travaux publics contraignant à poursuivre le contentieux.

Analyse systématique des contentieux dénoués : oui.

**ÉVALUATION DE LA QUALITÉ JURIDIQUE DE
DE L'ACTION DU MINISTÈRE CHARGÉ DE L'ÉQUIPEMENT**

**Analyse de données sur les affaires litigieuses et contentieuses
traitées par les services du ministère des transports, de l'équipement du tourisme et de la mer
entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2005**

Contribution de la DDE des Vosges

**1- Organisation, moyens et fonctionnement de la fonction juridique et contentieuse à la DDE
des vosges**

11- Présentation de la DDE

- Nombre total d'agents : 650 agents (effectifs réels 2005)
- Nombre de services : 5 services + 9 subdivisions

Forte implication de la direction pour le traitement des affaires contentieuses en ingénierie publique (analyse technique, négociation des protocoles amiables).

12- La cellule « affaires juridiques » du secrétariat général est composée de 4 agents:

- un A administratif, chef de cellule (25 % environ concernant le contrôle de légalité) ;
- un B administratif de classe supérieure (100 % pour le contrôle de légalité (congé de longue maladie d'un agent puis congé thérapeutique d'août 2002 à août 2003) ;
- un B administratif de classe normale (20 % environ pour le contrôle de légalité) (poste non pourvu du 1/1/03 au 30/12/03) ;
- un C administratif (70 % environ pour le contrôle de légalité).

Aucun n'est juriste:

- chef de cellule : DUT "techniques de commercialisation" et formation IRA ;
- deux agents de catégorie B : sans aucune formation juridique, ni connaissances du droit de l'urbanisme (dont un agent de premier poste) ;
- un agent de catégorie de C : sans formation juridique, ni connaissances du droit de l'urbanisme (premier poste).

13- Fonctionnement

Suivi des affaires contentieuses

Actuellement, il n'existe pas un outil informatique permettant de suivre tous les contentieux. Il est assuré par des tableaux, notamment :

- un premier tableau annuel est établi permettant de répertorier d'une part, les nouveaux recours contentieux reçus (administratif et judiciaire) et d'autre part les décisions de justice reçues.
- Un second tableau de bord annuel est établi concernant les affaires pénales permettant de répertorier d'une part, les infractions (urbanisme, voirie routière, environnement...) et d'autre part, les suites judiciaires.

Il est complété par les logiciels GPENAL et GADMIN.

Recours à des conseils extérieurs (et coût)

Hormis l'assistance juridique des agents mis en cause ou victimes, jusqu'alors, la DDE des Vosges n'a pas fait appel à des conseils extérieurs dans le domaine des contentieux administratifs.

Difficultés rencontrées avec les greffes des juridictions: néant.

Difficultés rencontrées avec les préfetures: néant.

Difficultés rencontrées avec les autres DDE

Il n'existe pas de difficultés particulières avec les autres DDE. Les bonnes relations entre les juristes de l'Est ont permis de créer le réseau contentieux de l'Est qui se réunit 3 à 4 fois par an au CIFP de Pont-à-Mousson :

- une journée est animée par les services centraux,
- une ou deux journées est animée par un formateur extérieur sur crédits du CIFP.

Difficultés rencontrées à l'échelon régional

La DRE n'intervient pas dans le traitement des contentieux. Cependant, avec la mise en place de la LOLF, la DRE est le passe "obligé" pour l'obtention de crédits sur le programme "CPPE".

Difficultés rencontrées en raison de l'organisation des services centraux

La réorganisation de l'administration centrale n'a pas constitué une difficulté pour la DDE. Par contre, le traitement des dossiers sur le plan financier pose problème avec la réforme de la LOLF compte tenu qu'aucune circulaire ne clarifie les "services" qui doivent prendre en charge les dépenses juridiques.

Valeur ajoutée du travail des services centraux (conseil et contentieux)

Sur certaines affaires, les services centraux ont effectivement apporté une aide à la DDE.

Les services centraux pourraient aussi davantage communiquer sur les bilans annuels contentieux : volume, origine des dysfonctionnements constatés, propositions d'amélioration.

D'une manière générale, les services centraux n'apportent que des conseils ponctuels dans les différents domaines d'intervention du service.

La DAJIL a proposé une intervention auprès des contrôleurs de travaux et subdivisionnaires à la suite de deux contentieux ayant mis en évidence des lacunes dans le suivi de chantier.

2- Les dossiers contentieux

21- Types de contentieux emblématiques

Un premier dossier a mis en cause le gestionnaire de la voie publique dans le cadre de la viabilité hivernale (accident mortel de 5 jeunes filles en mars 2003 sur une RN ver glacée).

La difficulté rencontrée a été de trouver des arguments de défense devant le Tribunal Administratif alors que les ayant droit des victimes avaient porté plainte contre le service.

Un deuxième dossier concerne un accident mortel causé par un agent du service (les victimes : une veuve et trois enfants). L'impossibilité d'avoir accès à la procédure pénale, sauf mise en examen de l'agent impliqué dans cet accident, n'a pas permis de palier les insuffisances du procès-verbal qui ne faisait pas ressortir la vitesse de la victime. Lors de la mise en cause notre agent devant le Tribunal Correctionnel, la demande d'un supplément d'enquête a été rejetée (par exemple, la motocyclette percutée par le camion conduit par notre agent n'avait pas l'objet d'une procédure de pose de scellés).

Le département des Vosges s'équipe en projets éoliens. Un premier projet éolien communal refusé par le Préfet pour des enjeux paysagers est contesté par une commune. Trois autres projets éoliens autorisés (2006) sont également contestés notamment par une association de défense de l'environnement.

22- Tableau général de recensement de l'activité de la cellule « affaires juridiques »

		2003	2004	2005	Totaux
Recensement du nombre des litiges transactions		1	0	2	3
- Affaires contentieuses enregistrées		39	34	36	109
- Affaires jugées		22	20	27	69
Recensement par nature juridique des litiges	REP Etat	7	11	14	32
	REP Commune	1	1	2	4
	RPC	7	4	1	12
	R	1	1	3	5
	Pénal urbanisme, habitat, environnement	14	15	12	41
	Pénal autres	6	0	3	9

		2003	2004	2005	Totaux
	Recours civil relevant du Préfet relevant de l'AJT	0 3	2 0	0 1	2 4
Recensement des affaires jugées ou l'Etat a été condamné	Motifs principaux de condamnation	(1)	(2)	(3)	
	Montant des condamnations en €		1250,00(2)	187.828,11 (3)	189078,11
Recensement des réparations obtenues pour les affaires jugées où l'Etat a gagné	Montant des réparations en €	0	14495,50	3.450,30	17945,80
	Nombre	1	0	1	2
Coût des conseils extérieurs en €		Néant	Néant	Néant	Néant
Recensement des prestations de conseil à la DDE, services Préfectoraux, Collectivités locales ou Particuliers		40	42	44	126
Recensement des réclamations indemnitaires (4)		25	18	22	65

- (1) Condamnation de l'Etat, pour une faute d'un agent du service ayant omis de respecter la priorité à l'égard d'un usager circulant en sens inverse
- (2) Condamnation de l'Etat, maître d'oeuvre de travaux communaux, pour faute de surveillance d'un chantier
- (3) Condamnation de l'Etat, maître d'ouvrage, pour défaut d'entretien normal d'une voie publique
- (4) Réclamations indemnitaires (dommages de travaux publics)

3- Existence de situations et de processus d'insécurité juridique

31- Difficultés rencontrées au niveau juridique

L'inflation législative, réglementaire et jurisprudentielle rend difficile l'exercice de la fonction juridique dans nos services. Ce constat a d'ailleurs été rappelé dans le rapport 2006 du Conseil d'Etat.

Plusieurs lacunes sont repérées :

- manque de culture juridique ou pré-contentieuses au sein de la DDE (culture avant tout technique) ;
- pas de veille juridique et de conseils juridiques en amont ;
- bureau aux effectifs et aux compétences fragiles.

32- Autres fragilités constatées au niveau généraliste

L'étendue et la complexité du droit (traduction en droit interne du droit européen et modifications multiples des textes) fragilise la production juridique des DDE.

Une difficulté majeure des services est d'avoir une documentation juridique à jour dans les différents domaines d'intervention du ministère.

Les mouvements de personnels à la DDE 88 (3B et 2C se sont succédés de 2003 à 2006 sur les postes de contrôle de légalité et 2 B sur le poste mixte contentieux/contrôle de légalité de 2002 à 2005 avec une vacance d'un an de ce poste) ruinent les efforts de formation entrepris ce qui ne permet pas à la cellule d'atteindre un niveau satisfaisant d'expertise juridique.

4- Possibilités d'améliorations

La démarche « qualité » engagée par la DDE dans les domaines de l'ADS et de l'IAT (ingénierie d'appui territorial).

En IAT, l'objectif d'assurer "une meilleure sécurité juridique" est l'un des 5 objectifs retenus qui seront engagés postérieurement.

41- Améliorations possibles des prestations juridiques des agents de la DDE au niveau juridique

L'établissement de guides dans les différents domaines d'intervention du ministère pourrait utilement servir les bureaux des affaires juridiques.

42- Améliorations possibles de la maîtrise des dossiers contentieux

Certains dossiers ont parfois été étudiés avec les juristes de la préfecture.

La réactivation d'un pôle juridique à la préfecture ou DRE, selon la nature du problème juridique, peut sans doute participer à la mise en place d'un travail interministériel sur certains dossiers en amont.

Une réunion sur la réforme du code des marchés publics 2006 a été organisée en octobre 2006 par les services préfectoraux.

Le volet formation doit être intensifié et doit concerner l'ensemble des agents des cellules traitant des affaires juridiques et contentieuses:

prise de poste "des affaires juridiques" des agents de catégorie B et C ;
modules de formations de 3 à 4 jours voire davantage dans les domaines (contentieux administratif et pénal en matière d'urbanisme, des marchés publics, de l'environnement, de l'habitat, nouvelles technologies de l'information...).

Le développement des formations juridiques et la création d'une filière juridique est indispensable pour améliorer le traitement des affaires contentieuses.

5- Bilan de l'organisation de la fonction contentieuse

51- Mise en place d'un système de suivi des contentieux

Des tableaux de bord retracent l'ensemble des dossiers contentieux.

52- Prévisibilité du coût budgétaire global des contentieux

Les dépenses juridiques sont souvent peu prévisibles.

Plusieurs éléments rendent l'exercice de prévision difficile :

- le nombre des recours contentieux indemnitaires est faible dans les DDE ;
- la méconnaissance de la date du jugement et les difficultés d'apprécier les indemnités octroyées par les juges aux victimes.

Au niveau national, je suppose que l'on peut réserver un pourcentage des rémunérations annuelles (sauf très gros contentieux ponctuels, qui mettent suffisamment de temps à se régler pour pouvoir être budgétisés).

53- Mécanismes d'alerte à mettre en place afin d'empêcher la découverte tardive d'affaires contentieuses importantes

Sur les affaires contentieuses importantes, des fiches d'alerte sont transmises à l'administration centrale (DGPA).

54- Stratégie contentieuse (règlement amiable...)

Dans le cas où les parties le souhaitent, le service privilégie la voie transactionnelle pour le traitement des contentieux (2 protocoles amiables sur les deux dernières années).

55- Un retour d'expériences est assuré auprès des services

- dans le domaine de l'application du droit des sols, le chef de cellule participe aux réunions des instructeurs ADS,
- dans le domaine « routier » et « ingénierie publique », le chef de cellule évoque lors d'une réunion annuelle des subdivisionnaires les affaires contentieuses.

Lors de certaines formations locales, certaines affaires contentieuses du service sont analysées.

Pièce jointe n° 18

EVALUATION DE LA QUALITÉ JURIDIQUE DE L'ACTION DU MINISTÈRE CHARGÉ DE L'ÉQUIPEMENT

« Analyse descriptive de données sur les affaires litigieuses et contentieuses traitées par les services du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2005»

Contribution de la DDE des Hauts-de-Seine

1- Organisation, moyens et fonctionnement de la fonction juridique et contentieuse à la DDE 92

Pour la période considérée (2003, 2004, 2005) elle n'a pas du beaucoup évolué par rapport à l'enquête réalisée en 2003 par le CGPC (cf. rapport CGPC n° 2003-0191-01) sur l'organisation, les moyens et le fonctionnement des cellules juridiques de février 2004⁸).

Entre 2003 et 2005, le **bureau en charge de la fonction juridique pour la DDE 92** est composé de 7 agents (1 A ; 5 B ; 1 C).

Suivi des affaires contentieuses

Un rapport annuel retrace l'activité contentieuse, il n'y a **pas de suivi régulier** et le point sur les affaires se fait sur demande de la direction (dernier point demandé en date du 13 octobre 2006 pour l'activité pénale urbanisme).

Ce suivi permet principalement une exploitation statistique pour le Préfet sur des sujets particuliers ou pour l'administration centrale (dernière exploitation pour la DGUHC sur les contentieux dans le secteur de La Défense en août 2006).

Relations avec les greffes des juridictions : oui, téléphoniques.

Relations avec les préfetures: oui, l'ensemble des dossiers étant transmis en premier lieu au bureau du contentieux de la préfecture puis travail en commun lorsque le dossier l'impose (cas d'une déclaration d'utilité publique sur la modification d'un POS).

Relations avec les autres DDE: oui, dans le cadre du club juridique d'Ile-de-France jusqu'en 2004.

Relations avec les services régionaux – Oui, la DREIF.

Relations avec les services centraux : DGUHC (DU et DH) – DR - DGPA

⁸ Ce rapport est disponible sur l'intranet du CGPC sous la rubrique « collègue droit et contentieux »

2- Les dossiers contentieux

Le service n'a pas défini de stratégie en matière contentieuse.

21- Dossiers emblématiques

Affaire dite des m² de La Défense, à l'occasion d'une demande d'attestation du vendeur d'une tour sur la ZAC Danton à Courbevoie, il a été établi que plusieurs tours étaient construites avec des surfaces qui excédaient celles prévues par les arrêtés de permis de construire. Portée à la connaissance du procureur de la République en 2004, une enquête préliminaire est en cours depuis lors.

Changement de destination des surfaces infomart dans le CNIT sans autorisation. Il s'agissait de la transformation de surfaces consacrées à la vente en des surfaces de bureaux. A donné lieu à une taxation au taux double de la redevance bureau (7 millions d'€) qui a été contesté par Unibail devant le TA Versailles – affaire toujours en cours.

Changement d'usage de locaux d'habitation sans autorisation par la société Fiducial au 20 place de l'Iris à Courbevoie. Procédure pénale et administrative en cours.

Divers contentieux sur des permis de construire de compétence Etat (Commissariat à l'Energie Atomique, Ambassade du Vietnam).

22- Mécanismes d'alerte mis en place pour empêcher la découverte tardive d'affaires contentieuses importantes

Demande d'avis par les autres services mais dépend du souhait du service d'obtenir un avis juridique en aval.

23- Recensement des affaires litigieuses et contentieuses

(cf. page suivante)

Urbanisme

		2003	2004	2005	total
Nombre de litiges	transactions				
	Affaires contentieuses enregistrées	27	49	30	106
	Affaires contentieuses en instance	05	17	20	42
	Affaires contentieuses jugées	22	34	17	73
Nature juridique des litiges	Recours pour excès de pouvoir	06	18	07	31
	Recours de plein contentieux	07	09	06	22
	référé	01	03	02	06
	Contentieux spéciaux				
	Contentieux où le ministère des finances défend les intérêts de l'Etat devant les juridictions civiles à raison de l'action des services de l'équipement				
Affaires jugées où l'Etat a été condamné	nombre		03	01	04
	Montant des condamnations en €		50309,79	68400	118709,79
Conseils extérieurs	Nombre de dossiers concernés				
	Coût des conseils extérieurs				
Actes ou décisions des collectivités territoriales dont l'Etat (équipement) a été le conseil	Nombre de contentieux de l'excès de pouvoir contestant leur légalité				

Motifs de condamnation de l'Etat

2005 : annulation d'un versement pour dépassement du plafond légal de densité fait au taux triple, le TA annule la majoration de 200% dans la mesure où le taux triple n'est possible que lorsque le TGI a été saisi. Or, ce dossier avait été classé sans suite par le procureur de la République au motif qu'il existait des poursuites de nature non pénale.

2004 : a) annulation pour erreur dans l'assiette de la Taxe Départementale pour les Espaces Naturels Sensibles ; b) idem ; c) erreur sur l'assiette de Redevance bureau, en l'occurrence, pas redevable de cette taxe.

Ingénierie publique – Dégâts domaine public + sinistres

		2003	2004	2005	total
Nombre de litiges	transactions				
	Affaires contentieuses enregistrées	1	0	1	2
	Affaires contentieuses en instance	1	0	0	1
	Affaires contentieuses jugées	1	0	1	2
Nature juridique des litiges	Recours pour excès de pouvoir				
	Recours de plein contentieux	1		1	2
	référé				
	Contentieux spéciaux				
	Contentieux où le ministère des finances défend les intérêts de l'Etat devant les juridictions civiles à raison de l'action des services de l'équipement				
Affaires jugées où l'Etat a été condamné	nombre	1		1	2
	Montant des condamnations en €	7900		23152,69	31352,69
Conseils extérieurs	Nombre de dossiers concernés				
	Coût des conseils extérieurs				
Actes ou décisions des collectivités territoriales dont l'Etat (équipement) a été le conseil	Nombre de contentieux de l'excès de pouvoir contestant leur légalité				

2003 : un défaut d'entretien normal entraîne l'obligation de réparation auprès de la CPAM après accident survenu à un motard sur le circulaire de La Défense (Puteaux)

2005 : dommage de travaux publics, construction A86 entraîne des dommages de TP sur une maison (30 % à la charge de l'Etat, 70 % pour l'assurance en raison de la sécheresse).

Marchés

		2003	2004	2005	total
Nombre de litiges	transactions				
	Affaires contentieuses enregistrées	1			1
	Affaires contentieuses en instance				
	Affaires contentieuses jugées	1			1
Nature juridique des litiges	Recours pour excès de pouvoir				
	Recours de plein contentieux	1			1
	référé				
	Contentieux spéciaux				
	Contentieux où le ministère des finances défend les intérêts de l'Etat devant les juridictions civiles à raison de l'action des services de l'équipement				
Affaires jugées où l'Etat a été condamné	nombre	1			1
	Montant des condamnations en €	13623,63			13623,63
Conseils extérieurs	Nombre de dossiers concernés				
	Coût des conseils extérieurs				
Actes ou décisions des collectivités territoriales dont l'Etat (équipement) a été le conseil	Nombre de contentieux de l'excès de pouvoir contestant leur légalité				

- 2003 : dans le cadre d'une conduite d'opération, la dde a donné des ordres de service qui ne correspondaient pas au marché initial puis refus de l'Etat de payer. L'Etat a été condamné à payer les travaux ordonnés (13623,63€ payés par le ministère de l'intérieur).

Pièce jointe n° 19

ÉVALUATION DE LA QUALITÉ JURIDIQUE DE DE L'ACTION DU MINISTÈRE CHARGÉ DE L'ÉQUIPEMENT

**Analyse de données sur les affaires litigieuses et contentieuses
traitées par les services du ministère des transports, de l'équipement du tourisme et de la mer
entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2005**

Réponse de la direction régionale des affaires maritimes du Havre

1. Présentation de la DRAM

Nombre total d'agents : 41

Nombre de services : 8

Détail du nombre d'agents pour chaque service :

•affaires économiques :	1A 1B 1C
•action de l'Etat en mer :	1A 1B 1C
•sécurité maritime :	1A 1C
•action interministérielle mer et littoral :	1A 3C
•inspection du travail maritime :	1B
•secrétariat général :	1B 5C
•moyens des services déconcentrés :	2A 4B 2C
•gens de mer - Enim :	1A 3B 10 C

11- Les services regroupant les fonctions contentieuses et traitant les contentieux sont localisées au **Havre**

Aucun juriste mais formation juridique initiale (licence de droit public ou de droit privé) des cadres A.

Difficultés rencontrées au niveau juridique : absence de spécificité dans certains services (MSD - ITM par exemple).

La DRAM traite peu de contentieux, mais ils concernent des dossiers très différents compte tenu de la diversité des attributions des affaires maritimes.

Systeme de suivi des affaires contentieuses

Chaque chef de service suit ses contentieux qui concernent essentiellement les services économiques (réglementation des pêches), MSD (personnel), gens de mer Enim (décision d'effectif) et l'inspection du travail.

Usage fait de système de suivi (études des contentieux dénoués, statistiques...) :

aucun

Recours à des conseils extérieurs (et coût) :

aucun

Difficultés rencontrées avec les greffes des juridictions :

aucune

Difficultés rencontrées avec les préfetures

aucune

Difficultés rencontrées avec les autres DDE :

aucune

Difficultés rencontrées à l'échelon régional :

aucune

Difficultés rencontrées en raison avec les services centraux :

aucune

Remarques sur la valeur ajoutée du travail des services centraux (conseil et contentieux) :

conseils sur les mémoires notamment pour les services manquant de spécialiste : MSD ou ITM en l'absence d'ITM titulaire.

Existence de situations et de processus d'insécurité juridique : non

Améliorations possibles de la maîtrise des dossiers contentieux : par mutualisation avec des services plus spécialisés notamment pour la gestion des personnels.

2- Dossiers contentieux

21- Contentieux emblématiques

Réglementation des pêches maritimes - sanctions administratives - décision d'effectif - recours sur décision de l'inspection du travail maritime.

22- Recensement des affaires litigieuses et contentieuses

Tableau général de recensement des contentieux

		2003	2004	2005	TOTAL
Recensement du nombre des litiges	Transactions	0	0	0	0
	Affaires contentieuses enregistrées	0	5	5	10
	Affaires contentieuses en instance	0	1	2	3
	Affaires contentieuses jugées	1	4	3	7
Recensement par nature juridique des litiges	REP	1	5	5	5
	RPC	0	0	0	0
	R				
	Contentieux spéciaux (habitat insalubre par exemple)	0	0	0	0
	Contentieux où le ministre chargé des finances défend les intérêts de l'Etat devant les juridictions civiles à raison de l'action des services de l'Équipement	0	0	0	0
Contentieux de l'excès de pouvoir dans lequel la légalité, d'actes ou de décisions de collectivités locales ou de groupements dont l'Etat (équipement) a été le conseil, est contestée	0	0	0	0	
Recensement des affaires jugées où l'Etat a été condamné	Nombre	0	0	1	1
	Motifs principaux de condamnation	0	0	Retard paiement	
	Montant des condamnations (en €)	0	0	1000 €	1000 €
Recensement des réparations obtenues pour les affaires jugées où l'Etat a gagné	Nombre	0	4	2	
	Montant des réparations (en €)	0	0		
Conseils extérieurs	Nombre de dossiers concernés	0	0	0	0
	Coût de dossiers antérieurs (en €)	0	0	0	0