

# Les réseaux de personnes ressources juridiques

Une innovation organisationnelle au service  
de la prévention des contentieux



Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des  
Affaires Rurales

Observatoire des Missions et des Métiers

Les réseaux de personnes ressources juridiques

Une innovation organisationnelle au service  
de la prévention des contentieux

---

Etude réalisée par :

François Granier  
OMM / Paris  
Jacques Duterne  
DRAF DDAF / Rennes

avec l'appui de :  
Aziz Loum étudiant Université Paris XIII

Octobre 2004



*«Les réseaux sont le produit d'une combinaison unique de stratégie militaire, de coopération scientifique et d'innovation contestataire»*

Manuel Castells

« La société en réseaux » Tome 1 L'ère de l'information (2001)  
Paris Editions Fayard



## *Sommaire :*

Avant propos du Président de l'OMM	p. 9
Résumé	p. 11
Introduction générale	p. 13
Chapitre I : Notion de réseau et communautés de professionnels	p. 15
Chapitre II : Genèse du réseau Grand - Ouest	p. 21
Chapitre III : La mise en réseau de personnes ressources contentieux : un bilan d'étape	p. 25
Chapitre IV : Des emplois types : une pluralité fondée sur le réalisme et les logiques de travail en réseau	p. 41
Chapitre V : Les productions des réseaux : quelques exemples	p. 51
Chapitre VI : Bilan des activités après quatre ans de fonctionnement	p. 61
Chapitre VII : Quelles actions pour le développement des réseaux ?	p. 73
Chapitre VIII : Logiques d'action plurielles des professionnels en réseau et évaluations de réseaux de professionnels	p. 81
Annexes :	
▪ Note de service conjointe DGA - SAJ (déc. 2002)	
▪ Cahier des charges Diagnostic 2003	
▪ Réseau PRJ « Grand ouest » : dépouillement de l'enquête sur l'activité des personnes ressources juridiques	
▪ Deux exemples de fiches méthodologiques :	
▪ fiche 1 : la loi relative aux droits de citoyens dans leurs relations avec les administrés.	
▪ fiche 2 : le principe du contradictoire.	
▪ Liste des animateurs de réseaux de PRJ	





## Avant propos :

Les personnels et les cadres de la Fonction publique ont le souci permanent de l'adaptation de leur activité. C'est en ayant cette préoccupation que chaque agent assure des prestations de qualité en écho aux besoins des citoyens. La recherche d'une valorisation des compétences individuelles et leur mise en synergie dans d'authentiques communautés de travail, doivent permettre de satisfaire une double exigence : assurer un service réellement adapté aux demandes sociales et optimiser l'usage des deniers publics.

Au-delà des efforts quotidien de chacun, il convient d'identifier et de mettre en oeuvre des actions de plus large portée. La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences s'inscrit dans un contexte de fortes évolutions des attentes de nos interlocuteurs : agriculteurs, élus du monde rural, parents d'élèves, salariés, entreprises du secteur agroalimentaire, associations de préservation de l'environnement... Elle doit en outre, intégrer des paramètres démographiques, les valeurs que chaque génération donne au travail, aux relations professionnelles, au souci légitime de réaliser un parcours professionnel qualifiant et enfin au besoin de reconnaissance attaché à l'exercice d'un métier.

La gestion des ressources humaines peut constituer un mode permanent de pilotage d'une organisation publique en charge d'une large palette de missions. Elle fait le pari d'être un levier pour préparer et accompagner les nécessaires évolutions, que celles-ci trouvent leurs sources dans les attentes des bénéficiaires des actions publiques ou qu'elles soient impulsées par des facteurs propres à l'institution. Une authentique gestion des personnels ne peut se cantonner à une « bonne administration » au quotidien. Si celle-ci constitue le socle préalable, il lui importe aussi d'être attentive aux demandes latentes, d'impulser des innovations, de réguler les évolutions relatives aux métiers, d'accompagner les transitions devant affecter les emplois. C'est pour compléter l'action des directions et services qu'à été créé au sein du MAAPAR un observatoire des missions et des métiers. L'arrêté du ministériel du 24 janvier 2000 précise ses attributions :

*« Compétent dans tous les domaines des politiques mises en œuvre par l'administration centrale, les services déconcentrés et les établissements publics d'enseignement et de formation professionnelle, l'observatoire assure la veille prospective sur les missions et compétences requises pour les exercer. Il fait toutes recommandations utiles à la gestion des ressources humaines, notamment en matière de recrutement, de formation initiale ou continue, et de construction raisonnée des parcours de carrière ».*

En apportant aux services des méthodes, outils, conseils et recommandations sur l'évolution des missions, l'organisation du travail..., l'observatoire des missions et

des métiers s'emploie à favoriser le développement d'un regard prospectif. L'avenir s'identifie, s'élabore, se met en place dans une analyse rigoureuse du présent, dans la prise en compte de la richesse des expériences qui fonde les cultures professionnelles et dans le choix d'objectifs en écho avec les attentes des bénéficiaires des politiques publiques. Le partenariat constitue la référence phare de ses démarches. C'est en associant les acteurs concernés, leurs responsables tant au niveau local que central, mais aussi les représentants des personnels, des experts du travail et des politiques publiques que ces réflexions et propositions contribuent à une gestion dynamique des ressources humaines.

Dès 1999, plusieurs directions et services ont su identifier la nécessité d'apporter une réponse novatrice à la montée des contentieux administratifs. Les réflexions engagées alors ont permis, au-delà d'une prise de conscience partagée, de tester des modalités de travail innovantes. Le choix d'une mise en œuvre progressive, le souci d'une analyse réflexive des avancées et des difficultés marque la ligne de conduite des acteurs des différents réseaux de personnes ressources juridiques et tout particulièrement de celui structurant les départements du Grand-Ouest.

Après cinq années, un temps de bilan est apparu opportun. Présenter les débats, les expérimentations ... mais surtout les productions réalisées et les choix qui apparaissent les plus pertinents pour prolonger et développer l'action des services : tel est le projet de la présente publication. Au-delà de la finalité centrale : prévenir et traiter au mieux les problématiques juridiques, les réseaux de personnes ressources juridiques ouvrent la voie à des dimensions plus larges. Comment optimiser et mutualiser des savoirs toujours plus vastes et dont l'actualisation s'avère cruciale ? Comment créer des situations de coopération authentique entre professionnels ayant des cultures différentes ?

Nous devons savoir gré aux réseaux de personnes ressources juridiques d'avoir ouvert des voies innovantes. Point de réponses toutes faites ! Mais des questionnements judicieux, une méthode alliant pragmatisme et évaluations régulières, des points de vigilance... Ces éléments apportent à tous ceux qui ont le projet de moderniser leurs pratiques professionnelles des outils pour réussir demain les missions qui leur seront confiées.

Le Président de l'Observatoire  
des missions et des métiers

Constant Lecoer

## ***Résumé :***

### ***Pourquoi une telle étude ?***

Dès 1999, plusieurs directions et services implantés dans le « Grand-Ouest ont su repérer la nécessité d'apporter une réponse novatrice à la montée des contentieux administratifs. La « judiciarisation » des rapports sociaux, alors en émergence, apparaît aujourd'hui comme une tendance lourde. La mise en réseaux des compétences existantes afin d'agir au plus près des services pour prévenir les contentieux a été identifiée comme une réponse pertinente. Cette mise en réseau fait le pari que des coopérations entre agents confrontés à des situations complexes qui combinent exigences techniques et règles de droit, permettraient de maîtriser, voire de réduire, le volume et le coût des contentieux.

### ***Un dispositif singulier***

Le réseau « Grand-Ouest a, dès sa mise en place en 1999, fait le choix d'un grand pragmatisme dans son développement. Il s'est donné les moyens de procéder semestriellement à une évaluation des actions conduites. Il a ainsi construit pas à pas, dans un processus d'essais – erreurs, des règles de fonctionnement originales. Un diagnostic conduit en 2003 est venu compléter ces démarches.

### ***Des états des lieux***

Le mise en place progressive de réseaux de personnes ressources juridiques, couvrant cinq ans après la quasi-totalité du territoire métropolitain, exprime *de facto* l'intérêt de l'expérimentation engagée. Plus précisément, il s'est agi, à l'occasion de cette étude, de repérer les conditions qui permettent à ce mode d'organisation d'apporter une authentique valeur-ajoutée. Cette question s'avère d'autant plus sensible que l'organisation en réseau rompt significativement avec la logique de fonctionnement historique des grandes organisations.

Le professionnalisme de chacun des membres du réseau constitue le socle des réseaux de personnes juridiques. Mais celui-ci ne saurait être mis en valeur et développé sans l'engagement des animateurs. Il leur incombe de valoriser les productions, d'élaborer des synthèses, d'apporter un appui aux dossiers les plus délicats, d'œuvrer en synergie avec le Service des affaires juridiques.... Les réseaux gagnent en crédibilité chaque fois qu'ils sont à l'initiative d'actions de formation

permettant le développement d'une culture juridique dans une institution au sein de la quelle les missions technico-économique s'avèrent cruciales. Conduites au plus près des agents, elles sont complétées par des « formations – actions » thématiques qui assurent l'actualisation des pratiques juridiques les plus spécialisées : domaines de l'environnement, de l'eau, des marchés publics, des saisies sanitaires... demain peut –être des droits à produire...

### ***Des propositions pour consolider les réseaux de PRJ***

L'identification de différents profils d'emplois, et non d'un « modèle unique », exprime le parti pris d'une adéquation des ressources au plus près du terrain. Ce pragmatisme n'exclut pas quelques règles communes afin d'optimiser les savoir-faire juridiques. L'élaboration de lettres de mission identifiant les productions attendues des personnes ressources juridiques mais aussi l'attribution de quelques moyens – notamment en terme de temps dédié – constituent de manière indiscutable des axes de progrès pour les mois à venir. Une visibilité dans les organigramme, déjà réalisée par certains des directions, contribuera à l'optimisation des prestations des personnes ressources juridiques. C'est donc par un processus de légitimation raisonné que les réseaux seront en mesure demain d'apporter des réponses encore plus précises.

---

## Introduction générale :

Chacun d'entre nous ne fait-il pas les mêmes constats ? Les lois et règlements se multiplient, les tribunaux croulent sous les dossiers, les médias évoquent de plus en plus les missions confiées aux juges... au point que nombre d'entre nous considèrent le droit comme envahissant, tentaculaire, voire même comme un obstacle à nos activités professionnelles. Mais parallèlement, nos concitoyens attendent toujours plus des institutions en charge de dire le droit. Ils souhaitent des règles mais forment aussi le souhait que celles-ci ne soient pas trop contraignantes. Refusant plus ou moins implicitement un Etat surplombant, ils attendent un droit plus proche, plus à l'écoute, plus attentif aux évolutions sociales et aux révolutions scientifiques perçues parfois comme des dangers.

La « juridicisation » des rapports sociaux est devenu un fait avéré. Elle répond à un authentique besoin de régulation des activités sociales nouvelles et semble se développer en écho à un Etat central moins hégémonique. Dès lors, le droit se trouve confronté à des attentes contrastées : certains citoyens souhaitent que le droit génère des repères forts, c'est le cas en matière de bioéthique, de protection des données personnelles... mais d'autres attendent qu'il soit très évolutif, sensible aux évolutions de notre société : le droit de la famille illustre cette seconde option.

Par ailleurs, l'internationalisation du droit accentue ces processus. Sa complexité risque de produire des normes particulièrement ardues, intelligibles que par quelques professionnels de haut niveau. Le droit demain sera-t-il opaque pour le plus grand nombre ?

Le nombre de procédures suit une courbe ascendante : 200.000 procédures judiciaires étaient engagées devant les tribunaux d'instances en 1975, plus de 600.000 vingt-cinq ans plus tard. Faut-il laisser les juges seuls face à ce phénomène social ? Ce serait faire preuve d'une double inconséquence. Nous laisserions à penser que la Justice ne peut devenir qu'une suite de Molochs aveugles en charge de gérer une société de la méfiance où le contentieux tient lieu de lien social. Par ailleurs, un tel « laisser-faire » pèserait très lourd sur le budget national. Aussi, chaque agent public doit-il se sentir concerné par l'augmentation du nombre de procédures. Celle-ci est à terme un danger pour la démocratie et la bonne gestion des finances publiques.

Expliquer le droit a toujours constitué un devoir pour tout agent public quelles-que soient ses responsabilités. Mais ne faut-il pas aller au-delà ?

Prévenir les contentieux administratifs est apparu, il y a cinq ans, comme un enjeu significatif à quelques cadres dirigeants et à des agents confrontés au quotidien au traitement de dossiers relatifs au droit foncier, aux périmètres de captages, aux quotas laitiers, aux nombreuses dispositions de la loi sur l'eau ... Plutôt que de proposer la création d'un corps de spécialistes, démarche qui aurait accentué des césures dommageables au sein des directions, ils ont fait le pari de la complémentarité des savoirs construits dans l'expérience et dans la proximité de l'action des services. En ayant la volonté d'agir au plus près des projets portés par les ingénieurs et techniciens, les personnes ressources juridiques ont placé au cœur de leur démarche la logique de la coopération.

A des organisations pyramidales conçues au XIXème siècle et qui génèrent trop souvent faible engagement voire déresponsabilisation, ils ont préféré l'organisation en réseau.

Après le temps de l'expérimentation assuré par les personnes ressources juridiques en poste dans les régions du « Grand-ouest » et au vu des résultants probants obtenus par ce groupe de pionniers, est venu à partir de 2001, celui de la consolidation puis de la généralisation.

---

## Chapitre 1

# Notion de réseau et communautés de professionnels

---

« *J'ai pas de réseau...* » fulmine l'utilisateur du téléphone portable. « *Le réseau est encore planté* » constate l'assistante en réponse à la question d'un collègue ou d'un interlocuteur au téléphone.

### I - Retour sur une étymologie ambivalente

Aujourd'hui le réseau est un outil invisible, mais parfois tyrannique. Son absence est au moins aussi sensible que sa présence. Si nous procédons à un retour aux origines du mot, vers le XII<sup>e</sup> siècle, il convient de se rappeler qu'il est issu du latin *retis* : filet. Il désignait un objet, une arme qui servait notamment à la capture des oiseaux. On disait alors rets, comme ceux qui emprisonnent un lion dans la fable de Jean de La Fontaine, et qu'un rat saura délivrer. La morale de cette fable était « *On a toujours besoin d'un plus petit que soi* ».

Les réseaux ont tantôt tendance à encadrer l'action des entités modestes : écoutons par exemple les commerçants oeuvrant dans un réseau franchisé ou les clubs de sport amateurs perdus dans de grandes fédérations plutôt pilotées par les clubs professionnels. Mais à l'inverse, les réseaux ont aussi à leur actif de belles réalisations : citons par exemple les réseaux de soins aux malades hospitalisés à leur domicile, les réseaux d'ONG oeuvrant en situation de catastrophe... Les réseaux sont

aussi des ogres qui se dévorent entre eux. Les concentrations de réseaux dans le domaine de la grande distribution, des télécommunications, de l'édition...

Au XVI<sup>e</sup> siècle, *rets* a aussi donné un diminutif, *resel*, qui désigna un tissu en forme de filet et plus particulièrement une pièce de vêtement protégeant les cheveux des femmes : la *résille*. Encore chère aux jeunes mariées, elle les protège des regards indiscrets avant le oui devant l'officier d'Etat Civil et le prêtre.

Dans une acception plus abstraite, le terme *réseau* a d'abord eu un usage en médecine : le *réseau sanguin*. Il fut utilisé dans l'espionnage et les polices secrètes dès le XVIII<sup>e</sup> siècle puis gagna en visibilité avec l'essor des nouvelles technologies du XIX<sup>e</sup> siècle. Les Saint-Simoniens, inventeurs du discours moderne sur les réseaux, pensaient avant tout aux chemins de fer. Saint-Simon fut en effet un jeune ingénieur brillant. Son imaginaire d'adolescent fut baigné par les canaux du Nord et de Hollande puis il fut associé à de grands travaux d'irrigation en Espagne. Mais nous avons aussi présent à l'esprit les premiers réseaux d'électricité, d'eau, de gaz, le « pneumatique » parisien, avant celui administré par de célèbres demoiselles : celles du téléphone.

Le *réseau* en tant qu'abstraction gagna dans nombre de cercles influents un prestige quasi-religieux : en mathématiques : théorie des graphes, en géographie : réseaux hydrographiques, en science politique : les réseaux d'influence. Le XX<sup>e</sup> siècle augmenta encore le poids de cette acception abstraite. Enfin, les réseaux de la Résistance achevèrent de faire entrer le terme au Panthéon des mots illustres.

Formulons une hypothèse pour tenter d'articuler, l'étymologie, Jean de La Fontaine et la Résistance. Si l'entrée dans un réseau marque le plus souvent une appartenance sociale choisie, un espace de coopération fécond, un mode d'action salvateur, ne doit-on pas aussi pouvoir s'en libérer ?

## II - Les communautés en réseau dans les grandes institutions

Dans les grandes organisations publiques ou privées contemporaines, les rapports sociaux se définissent de moins en moins en terme de proximité géographique imposée. L'insuccès de bureaux paysagers, la dispersion des opérateurs sur les grandes chaînes d'assemblage ou dans les industries de process, la forte mobilité des cadres, l'accès à coût quasi nul à des dispositifs de communication à distance marquent l'émergence d'une sociabilité plus distendue. Dans nombres d'espaces de travail moderne, les interactions avec autrui s'avèrent, sinon librement choisies, du moins plus identifiées. L'individu dans ses obligations professionnelles est parfois explicitement invité à construire une part parfois très significative de ses interactions. *A contrario*, le fait de n'avoir aucune maîtrise sur celles-ci constitue souvent un facteur de forte pénibilité : tel est le cas notamment des opérateurs oeuvrant dans des centres d'appels téléphoniques.



Manuel Castells dans son ouvrage « La galaxie internet » constate :

*« La grande mutation de la sociabilité dans les sociétés complexes est donc passée par un changement de la forme principale du lien social: la substitution des réseaux aux communautés territoriales »* (Castells, 2001, p.160.).

1 – Objectifs et modes d'appartenances : une double différence :

Deux grandes caractéristiques opposent les grands appareils dédiés à la production de biens ou de services et les communautés organisées en réseau : la nature de l'objectif commun et les modalités d'appartenance.

D'une part, dans les grandes organisations dédiées à la production de biens ou de services, l'objectif commun, au-delà de l'élan du projet fondateur, est de plus en plus perçu par les salariés comme imposé. La division du travail, la spécialisation des savoir-faire, la complexification des processus de décision rendent les finalités de l'action commune diffuses voire abstraites et nombre de salariés n'évoquent que des objectifs partiels. Dans les communautés oeuvrant en réseau, l'objectif est au cœur du fonctionnement collectif : il est construit par ses membres et pleinement partagé. Ces communautés se constituent sur des affinités et des intérêts communs. Les membres des communautés professionnelles partagent aussi, et cela constitue des éléments essentiels, des codes et des valeurs. Ainsi se construit une culture de communauté qui sera mobilisée chaque fois que le groupe sera confronté à des questionnements cruciaux : modalités de développement, changements d'orientations, définition de critères d'évaluation, associations avec d'autres entités...

A la dilution de l'objectif commun dans les grands appareils, s'opposeraient les micro-décisions concrètes et actualisées élaborées au sein des communautés en réseau.

D'autre part, les modalités d'intégration dans les appareils et les réseaux s'avèrent différentes. Dans les premiers domine une solidarité de type mécanique construite sur des règles impersonnelles, écrites et souvent peu évolutives. Elles visent à homogénéiser les pratiques pour faciliter le contrôle des activités et normaliser les modes de rétribution. Si ces normes procurent protection, elles marquent en retour l'allégeance de l'individu à l'institution pour une longue durée. Les contrats de travail type, les conventions collectives, le statut général des agents publics... en sont l'expression.

Dans les seconds, une solidarité organique l'emporte. Les liens sont construits sur des relations d'abord orales qui vont fonder la confiance. Une charte largement mise en débat et régulièrement discutée constitue la référence du groupe en réseau. Une formalisation des relations interindividuelles peut intervenir ultérieurement. Elle prend la forme d'un « contrat », d'une « lettre de mission »... intégrant des

dimensions plus personnelles quant aux contributions attendues et ce à un horizon de court ou moyen terme.

A un engagement dans les grands appareils rendu impersonnel et qui perd parfois au fil du temps son sens originel, s'opposeraient dans les réseaux, un engagement choisi, réactivé et réversible.

## 2 - Pourquoi des communautés professionnelles en réseau ?

Les communautés construisent leur attrait d'abord sur les critiques adressées aux grands appareils. Ceux-ci sont vilipendés à cause de leur opacité, leur rigidité, leur anonymat... Dans une logique d'action fondée sur la valorisation de savoirs et savoir-faire spécifiques, nombre de professionnels considèrent que les grandes organisations sont de plus en plus inaptées à identifier et à reconnaître la spécificité de leurs contributions.

Les communautés professionnelles en réseau, y compris celles oeuvrant par le canal des technologies de communication à distance, sont perçues comme favorisant la reconnaissance de l'individu par le groupe. La communauté virtuelle, grand collectif à distance, est perçue comme un lieu de développement d'initiatives, d'autonomie, d'échanges libérés de contraintes formalisées. Cette attente de reconnaissance de soi sera d'autant plus forte que l'individu sera en outre membre d'une grande entreprise, d'une institution publique...

Les communautés en réseaux sont en outre des entités sociales qui favorisent les échanges interculturels. C'est par cette dimension qu'elles se distinguent des tribus marquées par un code de référence unique hors duquel l'individu n'existe pas voire est rejeté. A l'opposé, les communautés n'hésitent guère à s'engager dans des mixités amples conduisant parfois leurs membres à une « identité flottante ». Par ses capacités d'ouverture, d'échanges, de transactions... les communautés en réseau se placent résolument sur le versant de l'invention, de l'innovation et donc de la modernité.

Les communautés en réseaux permettent une forme d'ubiquité : « être branché » en permanence, au-delà des distances, et en temps « réel » sur un espace qui ignore les hiérarchies formelles, les organigrammes, les frontières. Elles génèrent en outre une dissolution du corps. L'immatérialité l'emporte. Seules des idées circulent, l'esprit navigue, s'immerge sur ou entre les mailles du filet. L'immersion dans un flux d'information apparaît comme une preuve de son existence. Si je suis connecté et que je reçois des demandes, des conseils, des informations sur mon métier... c'est bien la preuve que j'existe aux yeux de mes pairs. J'accède ainsi à une identité professionnelle qui aura d'autant plus de prix que mon entourage social de proximité m'apparaît privé de repères et de moyens pour me reconnaître.

Mais cette mise à distance d'autrui dans les réseaux oeuvrant à distance peut produire une communication biaisée. Dans ce cas, se multiplient des présentations de façades, circulent des illusions et les membres du réseau mettent en scène des avatars de soi. Dès lors, le réseau se retourne contre ses utilisateurs : il les emprisonne dans les mailles qu'ils ont eux même nouées.

La logique de réseau bénéficie enfin d'une image idéologiquement valorisée. Le réseau renvoie à une convivialité retrouvée, à une écoute interpersonnelle attentive, à des valeurs partagées.... Si l'enfer était situé dans les grandes organisations hiérarchisées et bureaucratiques, le bonheur serait alors, non dans le pré, mais dans le réseau ! Si l'arbre fut l'icône du Siècle des Lumières, il fut utilisé pour représenter la structuration du savoir par les encyclopédistes, le réseau lui a ravi aujourd'hui cette place. Les connaissances se donnent à voir, circulent, s'actualisent sur le « réseau des réseaux » même si subsiste la notion d'arborescence.

### 3 – Que circule t'il dans les communautés en réseau ?

Dans les communautés en réseau, les experts s'accordent à identifier quatre ressources : information, connaissance, expertise et sagesse.

D'abord de l'information : c'est le « minerai de base » des sociétés au PNB le plus élevé. Celle-ci à l'état de stock s'avère de peu de valeur. Trop d'information, tue l'information. Nombre de projets de mise en ligne d'informations ont ainsi généré de grandes désillusions malgré des débauches de moyens.

Cette information n'accède au statut de connaissance que si les professionnels à l'origine de celle-ci y ajoutent du savoir. C'est par des mises en perspective, des liens, des exemples... que l'information acquiert de la valeur. Les processus de compréhension ne se mettent en place chez le destinataire qu'au prix de ces mises en ordre. L'utilisateur d'Internet, s'il ne dispose pas de grilles conceptuelles, se perd dans la jungle de la toile. Sans le fil d'Ariane, Thésée n'aurait pas vaincu le Minotaure dans le redoutable labyrinthe crétois...

Quand les connaissances surmontent l'épreuve d'une action, quand elles ont été éprouvées, elles peuvent construire de l'expertise. Cette production vit une tension toute particulière propre aux réseaux. En effet, les réseaux valorisent l'interactivité, l'immédiateté, le délai « zéro » mais ils acquièrent leur légitimité dans la construction de savoirs soumis à la critique du groupe, mis à distance de cas particuliers, élaborés dans la réflexivité.... c'est à dire construit avec un rythme non asservi aux seules exigences de l'action. La création d'instances de mutualisation et la production de supports de capitalisation s'avèreront donc cruciaux.

Quant à la sagesse, elle peut être définie comme le fruit d'une somme d'expertises et d'une prise en compte des diversités culturelles en présence. Par sa capacité à placer

en perspective les questions les plus vastes, elle ambitionne d'éclairer la Cité dans ses prises de décisions.

Les communautés en réseau ouvrent des perspectives dans des univers professionnels en forte évolution. Certains y verront des laboratoires d'idées où seront testées les pratiques de demain : celles que les grandes entités n'ont pas les moyens d'engager aujourd'hui. Dans un contexte qui fait régulièrement l'éloge de la réactivité, les communautés en réseau présentent des dimensions séduisantes : flexibilité des modes d'action, engagements individuels plus affirmés, ouverture à la différence source d'inventivité...

Mais *a contrario*, ces mêmes communautés ne peuvent-elles pas aussi produire de l'incertitude pour ceux qui s'y engagent faute de repères forts, de l'insécurité faute de légitimation institutionnelle et générer une usure de leurs membres les plus motivés ?

C'est forts de ces quelques analyses et points de vigilance que les professionnels réunis dans des communauté en réseaux d'une part et les cadres dirigeants d'autres part pourrons trouver quelques critères pour évaluer la pertinence de ces modalités de travail.

---

## Genèse du réseau Grand - Ouest

---

Jusqu'aux années 1990, les activités des DDAF étaient assez épargnées par le contentieux qui pouvait être généré par leur activité. Seul l'aménagement foncier, opération délicate touchant à la fois la propriété et visant l'amélioration des conditions d'exploitation avait suscité depuis longtemps une adaptation des services . Ceux-ci spécialisèrent quelques agents afin de répondre à un contentieux dont l'importance était d'ailleurs à relativiser au regard du nombre de propriétaires concernés, des parcelles en cause et des enjeux susceptibles de donner lieu à litige.

L'augmentation de la distribution d'aides à l'agriculture, le développement corrélatif des contrôles et l'intervention en conséquence de décisions défavorables aux producteurs a donné lieu à une contestation accrue des décisions de l'Administration dans le secteur agricole.

Par ailleurs, la « *judiciarisation* » de la société, la meilleure information des usagers de plus en plus soucieux du respect de leurs droits, et le développement des assurances protection juridiques ont fait que l'Administration de l'agriculture s'est trouvée confrontée à une montée en puissance du contentieux devant les juridictions administratives, en particulier dans l'Ouest de la France, et notamment en Bretagne où l'activité agricole est la principale ressource économique.

Traditionnellement de culture technique, les DDAF n'avaient pas les compétences nécessaires pour faire face à cette situation nouvelle et prendre en compte efficacement le paramètre juridique dans la préparation des décisions entrant dans leur champ d'intervention ou pour gérer les difficultés contentieuses.

Comme il n'était pas envisageable de doter rapidement chaque direction départementale d'un agent disposant des compétences juridiques souhaitables, c'est avec les ressources humaines existant localement qu'il a fallu faire face. C'est donc souvent en s'appuyant sur les compétences juridiques des agents en charge de l'aménagement foncier, confrontés depuis longtemps aux problèmes juridiques, que la prise en compte de la règle du droit dans le processus décisionnel et la gestion du contentieux ont été solutionnés.

Dans le département des Côtes d'Armor, vers le milieu des années 1990, le Préfet constatant que le contentieux issu de l'activité de la DDAF, hormis celui de l'aménagement foncier, n'était pas géré dans des conditions satisfaisantes, a demandé au directeur départemental de prendre les dispositions nécessaires pour y remédier.

Le directeur départemental a alors demandé à un agent, spécialisé dans le suivi de la procédure et du contentieux de l'aménagement foncier, de prendre en charge le contentieux résultant de l'ensemble des activités de sa direction. Cette prise en charge a été rendue possible par la diminution concomitante du volume des opérations d'aménagement foncier dans ce département. C'est alors essentiellement vers le service de l'économie agricole que l'effort a dû être porté : le contrôle des structures, les transferts de références laitiers, les aides compensatoires étaient en effet les principaux domaines générant du contentieux.

Afin d'une part de ne pas déresponsabiliser les agents en charge de ces dossiers et d'autre part de les initier aux spécificités de la procédure contentieuse et donner ainsi un aspect pédagogique à la démarche, c'est la méthode du travail en binôme entre l'agent chargé du dossier et le responsable du contentieux qui a été adoptée. Cette option a été retenue pour la rédaction des mémoires en défense et l'exécution des décisions de la juridiction administrative. Parallèlement à la gestion du contentieux, c'est un travail de prévention en vue d'assurer la sécurité juridique des actes qui a été entrepris.

Cette approche nouvelle de l'intégration du paramètre juridique dans l'activité de cette DDAF a fonctionné pendant trois ans environ.

Elle a dû donner satisfaction puisque Monsieur de Gouvello, Ingénieur général chargé de mission permanente d'inspection des régions Bretagne, Haute et Basse Normandie, a souhaité étendre l'expérience des Côtes d'Armor aux DDAF de son inter-région confrontées aux mêmes difficultés. A cet effet, après avoir recueilli, l'avis de différents chefs de services et agents concernés, il a demandé aux DDAF de son secteur géographique d'identifier un ou plusieurs agents ayant des compétences juridiques et susceptibles de servir d'appui aux services. Il a de plus obtenu l'adhésion de son homologue en charge des régions « Pays de la Loire » et « Centre » pour s'associer à cette démarche.

Trois objectifs étaient visés :

- Intégrer la prise en compte de la règle de droit dans le processus décisionnel, et prévenir le contentieux par la sécurisation des actes,
- Aborder la gestion du contentieux et l'exécution de la chose jugée dans les meilleures conditions en mettant en œuvre les règles applicables en ce domaine,
- En bref développer une culture juridique dans les services, en vue d'améliorer l'efficacité de l'action administrative.

A cette fin, une organisation en réseau a été proposée.

A cet effet, les 1<sup>er</sup> et 2 juin 1999, a eu lieu à Rennes, le séminaire fondateur des Personnes Ressources Contentieuses (P.R.C.) du Grand Ouest. Ce réseau couvre les régions Bretagne, Haute et Basse Normandie, Pays de la Loire et Centre, ce qui représente 20 départements. Pour assurer la coordination de l'ensemble, un animateur a été nommé en avril 2000.

Les premières réalisations :

Les premières actions ont concerné les membres de ce réseau, appelés Personnes Ressources Contentieux (P.R.C) lesquels ont très rapidement étendu leur champ de compétences en devenant des Personnes Ressources Juridiques (P.R.J.).

Ces actions ont eu pour objet d'actualiser les connaissances nécessaires en droit administratif et notamment sur la procédure administrative contentieuse. Toutefois, le réseau des P.R.J. ainsi créé constituait une expérience totalement nouvelle par rapport à l'organisation traditionnelle des services. Il devait donc s'affirmer et démontrer sa raison d'être (son activité était d'ailleurs suivie de près par la hiérarchie).

Afin de répondre au mieux aux attentes des services, il fallait donc mettre en place des outils pour sécuriser les procédures ou faciliter le traitement du contentieux. C'est ainsi que le Réseau P.R.J. Grand Ouest a participé à la mise au point de deux manuels de procédure : sur l'aménagement foncier et sur le contrôle des structures. Il a également mis en œuvre un logiciel de gestion et de traitement du contentieux (COGITER).

Des actions de sensibilisation aux questions juridiques et contentieuses ont été conduites plus particulièrement au profit des structures qui ont vu se développer leurs missions en matière d'environnement.

En outre, les membres du Réseau se sont réunis, au rythme de deux fois par an lors de séminaires au cours desquels étaient abordés des thèmes d'actualité ou nécessitant un approfondissement. Ont ainsi été abordés des thèmes sur la procédure contentieuse, la responsabilité de la puissance publique, les I.C.P.E., l'eau, les relations avec les usagers, les marchés publics, le droit pénal.

De même, des ateliers concernant à la fois les agents en charge des dossiers et les P.R.J. ont été réalisés sur l'aménagement foncier, le contrôle des structures, le contentieux de la responsabilité en matière de marchés publics de travaux.

Mais c'est surtout au quotidien, en répondant aux sollicitations des agents des services que le réseau des P.R.J. a progressivement pris sa place dans les structures.

Ce faisant, ce réseau, composé *par* des agents des services déconcentrés du MAAPAR, a mis en œuvre des actions conçues *pour* répondre aux besoins de ces structures lesquelles ont vu se développer les missions en matières d'environnement.

Cette approche, véritable « démarche Qualité », a constitué un élément déterminant pour l'insertion des P.R.J. dans leur structure. En dotant chacune d'elles d'une compétence juridique de proximité, les services sont ainsi mieux à même d'appréhender les questions juridiques et éviter ainsi d'être paralysé par des actions contentieuses.

Cette compétence à intégrer une complexité toujours croissante des procédures prépare chacun des membres du réseau à s'ouvrir à des domaines autres que strictement agricoles : environnement, santé animale, hygiène alimentaire...

L'expérience conduite par le réseau des P.R.J. du Grand-Ouest semble avoir été considérée comme une réponse satisfaisante à la prise en compte des problèmes juridiques et contentieux. En effet, l'extension de l'organisation en réseau à la quasi totalité du territoire métropolitain est à présent très largement engagée.

---



## La mise en réseau de personnes ressources contentieux : un bilan d'étape

---

La « *juridicisation* » des relations sociales apparaît à chacun comme une tendance lourde de nos sociétés. Leur médiatisation autour de figures professionnelles et politiques : les chirurgiens et plus largement les professionnels de santé, d'une part, les élus locaux d'autre part, consolide cette perception. Le drame du sang contaminé constitue, à ce titre, un fait emblématique.

Cette évolution est, par ailleurs, identifiée comme issue des pratiques anglo-saxonnes. Le fait que 70 % des avocats exerçant aujourd'hui dans le monde pratiquent leur profession aux Etats-Unis donne du crédit à cette perception. Mais ce processus concerne-t-il les services publics ?

Notons d'abord qu'en France les différends entre les citoyens et leurs administrations relèvent d'un droit spécifique : le droit administratif. Celui-ci possède des caractéristiques propres qui réduisent assez substantiellement les phénomènes de médiatisation. En effet, la procédure y est écrite et non orale. Elle se déroule dans des lieux bien moins connus que les tribunaux civils ou pénaux. Enfin, les condamnations qui y sont prononcées sont discrètes : le condamné n'est pas une personne mais un service, une direction... La publicité des jugements est restreinte et les amendes, même si elles peuvent être conséquentes, sont réglées par l'Administration condamnée sur la base de crédits que le Parlement entérine. L'Etat étant son propre assureur, le suivi comptable des débours ne fait pas l'objet de débats et ses pratiques erratiques sont stigmatisées *a posteriori*, notamment dans le rapport annuel de la Cour des Comptes.

Il convient aussi de se rappeler qu'en France, l'Administration est perçue par les citoyens à la fois avec ironie et crainte. En effet, l'Etat s'identifie pour une majorité des Français à la Nation : il ne saurait être attaqué sans motifs sérieux. L'Administration est redoutée car nombre de citoyens considèrent encore — même si cette perception régresse — que les organes de justice compétents n'exercent pas leur action avec impartialité.

Cependant, cette sphère particulière, protégée encore, opaque parfois, se rapproche du droit commun.

L'indépendance de la justice administrative se consolide aux yeux de tous et le citoyen et leurs associations — parfois créés à qualité — se sentent mieux armés pour faire valoir leurs droits. Ainsi, la juridicisation des relations entre citoyens et administration s'accroît même si recours gracieux et hiérarchique jouent parallèlement leurs rôles dans la résolution des différends.

La question générique qui se pose aux Services publics est celle d'une mise en œuvre concrète et actualisée de ses principes cardinaux d'action. Ceux-ci peuvent être résumés au travers d'un triptyque : équité, neutralité, transparence. Par ailleurs les Services publics doivent de plus en plus apporter la preuve de leur efficacité et de leur souci d'économiser les deniers publics.

Interrogeons-nous sur les modes d'organisation d'une instance publique, le ministère chargé de l'agriculture, confrontée à une montée très significative du contentieux administratif. Cette « *bureaucratie professionnelle* », au sens défini par Sainsaulieu (1995)<sup>1</sup>, c'est à dire un univers fortement marqué par des règles administrées par des agents s'identifiant comme des « *professionnels de métier* », s'efforce de se moderniser en écho à ces faits et questionne ses modes d'organisation. Deux options se sont offertes à elle.

- Convenait-il de rationaliser le traitement des dossiers au travers de la création d'une technostructure ? Mais ce faisant ne prenait-elle pas le risque d'une légitimité contestée dans un univers où les sciences et techniques de l'ingénieur disposent d'un statut culturel dominant ?
- Fallait-il opter au contraire pour une capitalisation de savoir-faire existants, sachant que ceux-ci s'avéraient fragmentaires et disséminés dans de nombreuses unités ? Mais l'encouragement à des modes d'organisation plus transverses, n'allait-il pas entrer en opposition avec les logiques hiérarchiques classiques largement ancrées ?

Les services déconcentrés voient le volume des affaires postées devant le juge administratif augmenter sensiblement. Cela se traduit par une charge de travail significative, de condamnations plus nombreuses et parfois coûteuses. En outre, le contentieux a tout autant pour origine les professionnels en contact direct avec elle que des associations de citoyens. Les premiers contestent principalement la gestion du droit du sol liée à des opérations de restructuration. Les politiques publiques concernant l'eau génèrent également des conflits. Une législation foisonnante, dont l'application est confiée à différents départements ministériels, accentue les sources

---

<sup>1</sup> Sainsaulieu R. et alii (1995) « *Les mondes sociaux de l'entreprise* » Paris Editions Desclée de Brouwer

de conflit. La gestion des droits à produire issus des quotas administrés au niveau communautaire constitue également une source importante de contentieux.

En aval, les contrôles sur les produits s'avèrent stricts ; l'interprétation et la mise en œuvre de textes, là aussi d'origine communautaire, ouvrent des conflits. Notons enfin que des contentieux surgissent également à propos d'implantation ou d'extension d'activités agroalimentaires : création d'élevages intensifs hors sol, agrandissement d'industries de transformation, implantation d'ouvrages publics...

Sur un ensemble de cinq régions où ces activités constituent tout à la fois un enjeu économique mais aussi écologique, la gestion du contentieux a été perçue par un haut fonctionnaire de ce service public comme préoccupante. Cette perception n'était pas partagée initialement par tous les responsables départementaux. Certains étaient en effet particulièrement préoccupés par des crises affectant des marchés de produits agricoles : lait, porc....

*A contrario*, les analyses de ce cadre supérieur, en charge de mission permanente d'inspection, étaient largement en écho avec celles formulées par les autorités préfectorales sensibles à l'érosion de l'image des Services publics locaux dont elles assurent la coordination. L'échelon central, quant à lui, était inquiet au regard du volume croissant des débours auquel l'institution était condamnée.

## I - Un processus d'innovation porté par des autorités légitimes

Jusqu'à présent, chaque fois qu'une mission nouvelle prenait quelque envergure, le ministère de l'agriculture, comme nombre d'institutions, mettait en œuvre, au travers des groupes professionnels en lien avec elle et de leurs relais au Parlement, des démarches pour obtenir des créations d'emplois fussent-ils à titre conjoncturel et donc précaire. Cette option, pourtant maintes fois éprouvée, ne sera pas utilisée dans le cas d'espèce. Avançons trois raisons :

D'abord, peut-être parce que, comme le proclament les juristes : « *Nul ne peut se prévaloir de ses propres turpitudes pour réclamer un droit* ».

Plus concrètement, le contexte socio-politique de la fin des années 90 n'était pas très propice à la création d'emplois publics.

En outre, les deux responsables concernés, l'inspecteur territorial et le responsable central, se sont livrés explicitement à une simulation organisationnelle.

Forts d'une connaissance fine de l'institution, représentants eux-mêmes de deux logiques professionnelles différentes, l'une technique, l'autre administrative, ils ont considéré que l'arrivée d'experts juridiques dans des unités où les sciences

expérimentales et les techniques de l'ingénieur constituent des modèles culturels dominants, serait contre-productive.

Le risque d'une marginalisation des experts juridiques qui auraient été ainsi greffés sur ces organisations est apparu fort. *A contrario*, l'analyse des ressources disponibles dans ces services a donné un début de crédibilité à une option originale : celle de la création d'un réseau de personnes ressources contentieux.

Il a d'abord été constaté que les services départementaux n'étaient pas complètement démunis. Ici et là, plus ou moins formellement, des agents assuraient ponctuellement des missions contentieuses. L'état des lieux a révélé en outre une forte balkanisation des ressources. Les potentiels repérés dans la vingtaine de départements considérés s'expliquaient plus par les hasards des cursus professionnels, des engagements de tel ou tel professionnel... que de considérations objectives.

D'autre part, la grande hétérogénéité des statuts, des fonctions, des profils d'emplois, rendait peu opératoire une institutionnalisation rapide.

Enfin, la quasi-totalité des directeurs départementaux n'étaient pas disposés à mobiliser à temps plein un collaborateur sur cette fonction.

La mise en place du réseau de personnes ressources contentieux a été conduite comme un projet au sens défini par Jean-Pierre Boutinet, c'est à dire « *Une action qui articule, face à un problème non soluble par les procédures en cours, une visée originale et une combinaison inédite de moyens* ».<sup>1</sup>

Il est d'abord apparu nécessaire de faire adhérer les dirigeants locaux, ou pour le moins, d'atténuer les réticences de certains responsables départementaux à cette option. La légitimité professionnelle et institutionnelle de l'ingénieur général chargé d'inspection permanente combinée avec le large soutien du responsable du service juridique central ont conféré aux arguments avancés, une consistance élevée.

En quelques mois, pour reprendre des propos de Paul Virillo : « *L'idée que le nodal allait succéder au central* » avait gagné la majorité des responsables locaux. La perception d'un risque limité combiné à l'espoir de la résolution de problèmes récurrents explique cette évolution.

Au même moment, l'institution se dotait d'un intranet, c'est-à-dire d'une technologie elle-même bien en adéquation avec la culture scientifique et technique dominante.

---

<sup>1</sup> Boutinet J.P. (1999) « *Anthropologie du projet* » Paris PUF

Ainsi, l'organisation s'acculturait progressivement à la notion de réseau dans ces deux acceptions : celle technique d'abord, celle sociale ensuite.

Pour asseoir le projet dans la durée, au-delà de l'élan fondateur et lui conférer des éléments opérationnels, la mise en œuvre de sessions de formation professionnelle est apparue opportune. Le socle de ces séminaires résidentiels fut constitué de conférences débats, d'études de cas et de séances d'échanges de pratiques. A ces éléments, l'observatoire des missions et des métiers a proposé d'adjoindre un dispositif de suivi du groupe. Il s'agissait ainsi pour l'observatoire de disposer d'une écoute fine en écho à la constitution d'un emploi émergent.

Cette entreprise a été très largement facilitée du fait que l'observatoire des missions et des métiers a pu prendre part à tous les séminaires, conduire des entretiens et proposer des questionnaires. Lors de chacune des rencontres de ce groupe, nous avons ainsi disposé d'un espace pour restituer nos observations et engager ainsi des questionnements réflexifs sur les modes de fonctionnement présents et futurs du réseau.

## II - Entre appareil et réseau : étude d'un processus émergent

Compte tenu du mode d'organisation dominant : « *une bureaucratie professionnelle* » en cours de modernisation au fonctionnement fortement centralisé particulièrement dans des fonctions régaliennes, un mode original, en l'occurrence le choix du réseau en contrepoint du schéma hiérarchique pouvait-il devenir consistant et faire preuve d'efficacité ?

Pour observer le processus engagé, nous avons mobilisé les concepts d'appareil et de réseau tels qu'ils sont formalisés par Vincent Lemieux <sup>2</sup>.

*« Les appareils sont des systèmes d'acteurs sociaux qui, pour des fins de mise en ordre de la variété de leur environnement externe, contraignent la transmission de ressources en des structures faiblement connexes ».*

Ainsi, dans un appareil, la circulation de l'information ou d'autres ressources s'avère être ordonnancée autour d'un ou de quelques acteurs constituant autant de pôles ou de relais entre les membres.

*« Les réseaux sont des systèmes d'acteurs sociaux qui, pour des fins de mise en commun de la variété dans l'environnement interne, propagent la transmission de ressources en des structures fortement connexes. »*

---

<sup>2</sup> Lemieux V. (1999) « *Les réseaux d'acteur sociaux* » Paris PUF Sociologies

Si le réseau apparaît en parfaite cohérence avec la visée de capitalisation des savoirs et des pratiques professionnelles particulièrement hétérogènes, l'appareil, lui, répond aux exigences d'une organisation confrontée à une forte diversité et à une large imprévisibilité des sollicitations externes. L'appareil offre des garanties défensives incontestables. La création d'un réseau au service de finalités publiques jusqu'alors assurées de fait par un appareil, certes défaillant mais légitime, constituait à nos yeux une innovation.

Le groupe initial rassemblé à Rennes en 1999 regroupait vingt-quatre personnes toutes en fonction dans les services déconcentrés des cinq régions. Toutes se déclaraient volontaires pour s'engager dans cette démarche présentée comme devant favoriser le traitement des dossiers contentieux en mettant en commun les connaissances et les savoir-faire existants et en développant le professionnalisme au travers de séquences de formation et d'échanges de pratiques.

En proposant aux participants de se choisir un code secret (combinaison de lettres ou de chiffres), nous avons pu proposer des questionnaires combinant préservation de l'anonymat et identification par chacun lors des différentes séquences.

Parmi les informations recueillies, nous présenterons ci-après :

- Un essai de typologie : les idéaux types ainsi dégagés permettent un suivi chronologique des composantes de réseau et de ses modes de fonctionnement ;
- Un repérage des valeurs dominantes au travers des modes de justification proposés par L. Boltanski et L. Thévenot.

#### A - Les cinq types

Type 1 : Juristes professionnalisés, mono référencés, experts dans leur domaine, ayant le statut implicite de référent.

Ces personnes déclarent — et se sont les seules du groupe — travailler à temps plein à des questions contentieuses. Elles exercent leur activité uniquement dans leur service. Elles ne possèdent pas de formation juridique et se considèrent comme des autodidactes. Cette légitimité a été acquise dans le poste actuel et non pas un emploi antérieur. N'ayant pas de projet de formation diplômante en cours, elles valorisent au contraire des séquences de perfectionnement spécialisées. Ce sont, enfin, des agents administratifs de catégorie B.

L'étude de leur carte de relation révèle une situation initiale de fort isolement dans le groupe de P.R.C. (personnes ressources contentieux) puisque leur ratio relationnel (défini par  $r$ , calculé par le rapport entre nombre de liens dans le groupe / nombre d'individus de ce type), est de 0,5.

Type 2 : Professionnels du droit à double activité identifiés comme généralistes

Ils partagent leur temps de travail entre missions juridiques et contentieuses et autres activités professionnelles. Les dossiers contentieux qui leur sont confiés appartiennent à plusieurs services. Une majorité affirmée possède une formation juridique attestée et ils ont exercé antérieurement un emploi à forte densité juridique.

S'ils n'ont pas de projet de formation qualifiante, ils déclarent prendre part à un nombre élevé de dispositifs de perfectionnement sur une large thématique (droit administratif général et droit administratif spécialisé). Comme leurs collègues du type 1, ce sont majoritairement des agents administratifs de catégorie B. Par contre, leur ratio relationnel s'avère très élevé : 11,3.

Type 3 : Professionnels spécialisés dans un domaine

Ils consacrent environ un quart de leur temps à des travaux de contentieux et si leur service constitue leur principal « employeur », ils sont aussi sollicités par d'autres unités de la direction régionale ou départementale de l'agriculture et de la forêt. Sans antécédents dans des fonctions juridiques à temps plein, ils possèdent à 75 % une formation juridique validée (niveau bac + 3 à bac + 5). Seule une minorité envisage d'entre eux souhaite consolider son bagage universitaire. Les cadres de catégorie A sont sur-représentés dans cette catégorie (50 %, alors que dans l'ensemble du groupe, ceux-ci représentent 21 %).

Leur ratio relationnel est modeste : 4,60.

Si l'on analyse l'ensemble de ces trois premiers types, on note :

- \* une sur-représentation des cadres de niveau B,
- \* une sur-représentation des personnels administratifs.

Ceci nous permet de formuler une hypothèse supplémentaire. La fonction juridique et contentieuse est investie par ces catégories et leur engagement dans l'action « personnes ressources contentieux » peut être interprétée comme une recherche de reconnaissance professionnelle et de légitimation institutionnelle.

Type 4 : Cadres sans activités contentieuses

Ces personnes apparaissent de prime abord en marge du groupe. Sans activités contentieuses suivies, sans formations ni fonctions antérieures rattachées au droit administratif, elles affirment avoir pris part à quelques actions de formation d'initiation du droit. Il s'agit soit d'agents dont la présence n'est pas réellement volontaire, soit d'agents en quête de mobilité professionnelle. Le dispositif

d'observation du groupe met en évidence que les départs au sein du réseau proviendront presque exclusivement de ce sous-ensemble dont le ratio relationnel est modeste ( $r = 4,25$ ) ainsi que du sous-groupe suivant.

Type 5 : Personnes responsables d'un domaine ou d'un dossier comportant des dimensions juridiques ou contentieuses

Les dimensions contentieuses demeurent toujours marginales (10 à 15 % du temps total de travail) et sont toujours référées à leur seul domaine d'activité. Seule une minorité, soit 15 %, dispose d'une formation initiale en droit. Ces personnes n'occupent qu'exceptionnellement des emplois où ce type d'activité s'avère significatif. Par contre, c'est dans ce groupe qu'apparaissent l'essentiel des projets de formation qualifiante : 20 % des membres de ce groupe formulent une telle intention.

Cet ensemble rassemble de manière sur-représentative des personnes de catégorie B récemment promues alors que dans le sous-ensemble précédent les agents de catégorie A à fonctions techniques étaient dans cette situation de sur-représentation par rapport à l'ensemble du groupe. (66 % de A contre 46 % pour l'ensemble et 46 % de cadres techniques contre 29 % pour l'ensemble). Pour ce sous-ensemble, le ratio rationnel est également modeste :  $r = 4,26$ .

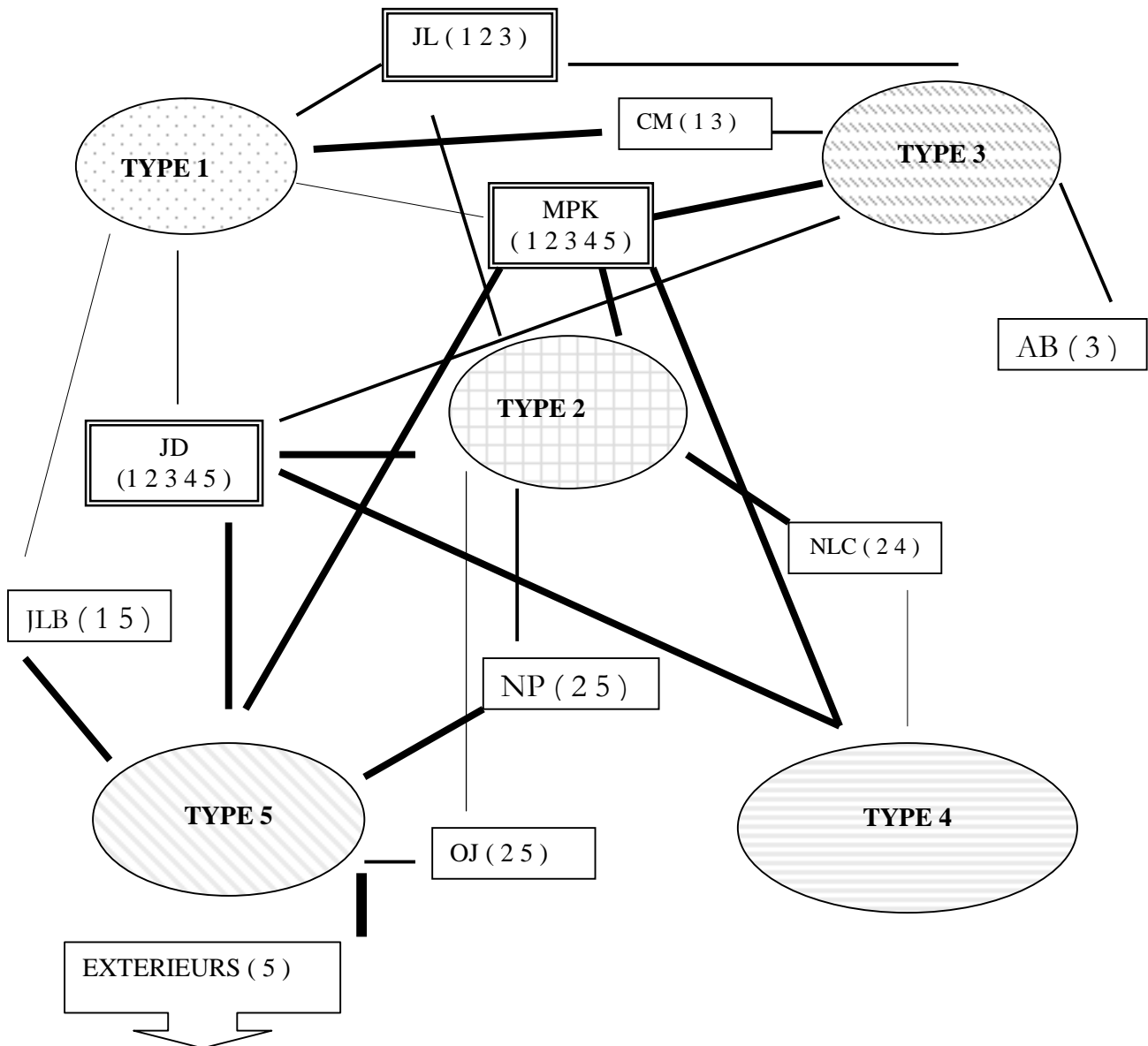
	<b>Effectifs</b>
Sous-groupe : 1	2
Sous-groupe : 2	3
Sous-groupe : 3	4
Sous-groupe : 4	4
Sous-groupe : 5	11
Total :	24

La schématisation, grâce au repérage des liens évoqués par chaque participant avec ses collègues permet de repérer non seulement le ou les types moteurs du réseau en cours de constitution, en l'occurrence les sous-ensembles 2, 3 et 5 mais également d'identifier les acteurs « connecteurs » ou acteurs – relais : en l'occurrence MPK (1,2,3,4,5) ; JD (1,2,3, 4,5) et JL (1,2, 3).



## RESEAU DES PERSONNES RESSOURCES

VISUALISATION / DONNEES RECUEILLIES A ....



Cette schématisation a été particulièrement utile sur plusieurs points :

- identification des « *connecteurs* » c'est à dire les acteurs relais dont la présence est déterminante pour la cohésion du réseau ;
- repérage des logiques plurielles afin de les valider en écartant la prééminence de tout sous-ensemble : la complémentarité devant l'emporter sur le choix d'un emploi de référence trop homogène ;
- proposer des dispositifs de tutorat et des formations personnalisées.

## B - Un essai d'identification des valeurs de justification

Cinq mois après le séminaire « fondateur » et presque un an après le lancement du projet il est apparu souhaitable au regard de la pérennité souhaitée et du souci de légitimation exprimé par la très grande majorité des P.R.C. d'explorer les valeurs privilégiées par celle-ci. En effet, celles-ci exprimaient un engagement professionnel fort se manifestant par des activités en faveur du groupe : recherche de documentation, recherche de jurisprudence, élaboration de supports...

En nous référant à l'ouvrage de Luc Boltanski et Laurent Thévenot<sup>1</sup> « *De la justification* », nous avons élaboré différents questionnaires afin de repérer les registres dominants dans le réseau et plus particulièrement dans chaque sous-groupe. Les participants ont eu au travers de propositions se référant aux finalités, modalités de travail, mode de reconnaissance, d'évaluation... propres à leur activité de P.R.C, à nommer ce qui à leurs yeux avait particulièrement d'importance.

1. La justification par **l'opinion**, basée sur la reconnaissance et l'utilité exprimée par autrui apparaît sans surprise largement dominante. Elle fait écho à l'attachement au service au public et au souci d'une reconnaissance dépassant le seul service d'appartenance. Seuls les professionnels spécialisés dans un domaine (type 3) ne classent pas ce registre dans les deux plus importants à leurs yeux.
2. La justification **civique** basée sur une volonté collective et l'égalité survient en second rang. Les « *experts mono référencés* » (type 1) et les « *généralistes* » (type 2) y accordent une place privilégiée. Apparaît ici explicitement le double souci de considérer les partenaires en écho avec les principes républicains mais aussi d'éviter des recours fondés sur des différences entre départements ou régions.
3. La justification **industrielle** qui valorise l'efficacité est classée en troisième rang ne différencie pas clairement les sous-groupes ... mais le type 2 semble faire exception.
4. La justification **inspirée** fondée sur la valorisation des biens au service d'une œuvre commune rassemble particulièrement les professionnels spécialisés dans un domaine (type 3).
5. La justification **marchande** ne recueille qu'une minorité de suffrages. Elle révèle surtout la difficulté d'évaluer en terme financier la valeur ajoutée que pourraient apporter les P.R.C. qui se considèrent comme l'un des maillons de la réduction du coût du contentieux. Mais elle doit être aussi analysée comme un quasi refus des termes financiers dans l'activité juridique : « *Le droit n'a pas de prix !* » écrit l'un des membres du réseau.

---

<sup>1</sup> Boltanski & Thévenot (1991) « *De la justification* » Paris Editions Gallimard

6. La justification **domestique** basée sur la valorisation des relations de confiance personnalisées liant les membres d'une communauté n'est citée qu'en dernière place sauf pour les cadres sans activité contentieuse (type 5) . Ceux-ci, conscients sans doute des potentiels du groupe, souhaitent développer au plus vite des relations avec leurs collègues, perçus comme plus expérimentés.

C – Un essai de lecture dynamique

Tout au long des trois séminaires (juin 1999 - mai 2000), nous avons pu mettre en évidence cinq tendances.

1 - *Une densification des ratios relationnels* avec en particulier une intégration du type 1 qui était initialement non connecté avec les autres types.

Leur professionnalisme et leur disponibilité (cf. temps plein) ont joué en leur faveur.

2 - *L'apparition et la consolidation de connecteurs* véritables nœuds de communication (cf. type 2 notamment) qui vont assurer des relais notamment avec le niveau central ou interministériel. Leur expérience et leur double qualification : juridique et technique ou juridique et financière les place dans un statut de tuteur, de conseil, de « *grand frère* »...

3 - *Les difficultés des agents du type 5* se manifestent par un « *turn-over* » assez significatif. Le réseau enregistrera deux départs dans un sous-groupe de onze personnes au terme de la première année de fonctionnement. Ces départs concernent des agents issus de la promotion interne qui d'un statut d'agent de catégorie C ont intégré un corps de catégorie B.

4 - *Une assez forte ouverture sur l'extérieur*, apanage initial du sous-groupe 3, elle concerne à présent l'ensemble des types (processus amorcé par le type 4). Il s'agit ici d'un processus relationnel cumulatif particulièrement encourageant. L'augmentation des demandes de conseil, d'informations, le travail en commun avec un animateur de réseau.... rend envisageable des relations hors groupe et la création de liens avec des agents des Préfectures, des Conseils Régionaux, voire avec des membres du Service des Affaires Juridiques de l'administration centrale.

5 - *Un processus d'institutionnalisation* au travers de la nomination à plein temps d'un animateur du réseau issu du groupe. Cet agent au travers d'une promotion statutaire (accès à la catégorie A) se voit confier une mission originale qui légitime par ailleurs le travail collectif entrepris par le groupe. Le réseau acquiert une lisibilité officielle.

Nous pouvons, à ce stade, identifier dans l'émergence d'un réseau de « nouveaux professionnels » trois phases :

### **1. Une étape de différenciation :**

L'emploi de personne ressources juridique (ex : contentieux) est exercé dans des conditions très diverses de temps et de lieux et le désir de reconnaissance, voire de légitimation, fonde le rapprochement. L'occasion est saisie et la formation professionnelle constitue un « mobile » très favorable pour vivre la différence et forger le projet sous réserve de quelques conditions facilitantes.

### **2. Une étape de coordination :**

La coordination se met en place d'abord entre « pairs » : même profil d'emploi et/ou même champ d'activité. Puis la « coordination – mutualisation » se consolide par l'engagement de « connecteurs » qui assument les liaisons entre sous-ensembles.

### **3. Une étape de régulation**

C'est dans cette phase que s'élaborent les premiers essais de formalisation : annuaire, boîtes aux lettres électroniques, supports créés en commun et diffusés... Le réseau s'ouvre parallèlement à d'autres membres non issus du groupe fondateur. Cette étape peut être considérée comme consolidée quand des règles de fonctionnement élaborées en commun ont été validées par l'institution. La légitimation par l'allocation d'une ressource rare, en l'occurrence ici l'affectation d'un cadre de catégorie A dédié à temps plein à l'animation du réseau, conclut cette troisième étape.

Est-ce à dire que le réseau a acquis son rythme de croisière et que son fonctionnement est optimisé ?

Compte tenu de son caractère innovant et de son champ de compétence perçu comme second dans l'organisation, il apparaît que le groupe personnes ressources juridiques ne peut pas fonctionner selon les modalités d'un pur réseau aux antipodes du fonctionnement hiérarchique type, c'est-à-dire comme un appareil. Il apparaît, au contraire, qu'il peut construire sa légitimité dans une construction **mixte**.

Celle-ci emprunterait aux quasi-appareils, c'est-à-dire selon la définition de Vincent Lemieux, un appareil doté de quelques connecteurs et au quasi-réseau, c'est-à-dire un réseau où un connecteur assure une position de soutien privilégié, voire de facilitateur, de passeur entre des acteurs *a priori* éloignés.

Ainsi, le quasi-appareil assure la mise en ordre de la variété requise de l'environnement externe, certes avec moins de rigueur que l'appareil strict, mais il garantit cependant un traitement homogénéisé. laissant à l'appareil central, c'est à dire au Service des Affaires Juridiques, en second niveau, les cas les plus complexes. Quant au quasi-réseau, il favorise une mise en commun plus finalisée des ressources de l'environnement interne. Il n'est pas seulement un club mais plutôt une association finalisée.

### III - Cinq points de vigilance

L'équilibre entre ces deux modes passe au travers de cinq principaux points de vigilance. Il s'agit de :

1. La configuration du groupe,
2. Le dispositif de formation,
3. La circulation de l'information au travers des technologies de l'information et de la communication,
4. Les fonctions de l'animateur,
5. Les relations groupe PRJ - Administration centrale.

#### 1. La composition du groupe

Elle doit être analysée au travers du principe de variété requise (cf. travaux de Ashby)<sup>1</sup>, c'est-à-dire être en équation avec la complexité de l'environnement. Deux tentations se dessinent :

- soit valoriser à l'extrême la diversité des membres avec le risque que le volume d'information généré par ceux-ci soit tel que la communication s'avère impossible sous le poids des messages ;
- soit, *a contrario*, favoriser un profil de quasi professionnels très engagés au regard des capacités de production de ce type de PRJ.

#### 2. Le dispositif de formation professionnelle

Il joue et jouera un rôle significatif dans la consolidation des liens entre membres assurant des emplois globalement isolés.

Le groupe semble avoir, d'une part, besoin de temps de consolidation théorique (cf. membres sans formation initiale juridique) assurée par des professionnels authentiques qui légitiment les participants (ex. : rôle très positif d'un Vice Président d'un Tribunal Administratif). Mais, d'autre part, il semble ainsi essentiel que ces temps de formation permettent des temps d'échange de pratiques, notamment en favorisant des confrontations autour de dossiers sensibles.

---

<sup>1</sup> Ashby R.W. (1956) « *An Introduction to Cybernetics* », Chapman & Hall, Londres, cité par Vallée R., (1995) « *Cognition et système* » Paris L'Interdisciplinaire. Le principe de variété requise pose comme règle de survie d'un système évoluant dans un environnement complexe et en forte évolution, la nécessité d'une complexité au moins égale à celle de l'environnement.

### 3. La circulation de l'information

Il semble, *a priori*, contre-productif que le groupe n'utilise pas les dispositifs techniques que l'institution valorise par ailleurs mais, *a contrario*, une communication exagérément virtuelle serait sans doute dommageable à la cohésion du groupe. Si l'échange de données peut se satisfaire de ce type de support, la coopération sur un dossier implique des temps de travail communs.

### 4. Le rôle de l'animateur

Son positionnement semble requérir un certain doigté. Il lui faut à la fois légitimer son emploi en faisant la preuve de sa valeur ajoutée qui sera pour partie évaluée au regard des dossiers traités, mais il doit éviter de devenir un coordonnateur qui pourrait faire évoluer le réseau vers un modèle très polarisé. Une identification officielle en tant que coordonnateur pourrait être révélatrice d'une telle évolution.

### 5. Les relations réseau du PRJ / Administration Centrale

Le risque d'une instrumentalisation du réseau par la structure centrale n'est pas à négliger surtout s'il s'avère que les critères d'évaluation accordent une place croissante aux aspects financiers. Elle pourrait être repérée par exemple par la multiplication de règles formelles corsetant de fait les P.R.C. dans leurs différents services en ne prenant pas en compte leur diversité. *A contrario*, une défiance du réseau à l'égard de la structure centrale le priverait à coup sûr de ressources précieuses et de légitimité. Sur ce dernier point, nous retrouvons les interrogations assez récurrentes de l'innovation locale sous le regard des appareils centraux.

## IV – Un essai de bilan intermédiaire

Cet essai de bilan peut être conduit autour de trois axes d'analyse :

- les usagers de ces services,
- les personnes ressources contentieux,
- les hiérarchiques.

#### 1. Les usagers

Compte tenu que l'essentiel des énergies disponibles se sont concentrées sur la constitution du réseau et de sa crédibilité, les ressources mobilisables pour évaluer l'impact de cette innovation s'avèrent limitées. Ce qui est perceptible, au dire de quelques P.R.J. tient à une meilleure orientation des appels téléphoniques externes vers la P.R.J., y compris quand celle-ci n'est pas, *a priori*, responsable du dossier... Va-t-on vers la création d'un « guichet » qui permettrait d'aborder à la fois les

dimensions procédurales de type général avec par exemple un rôle de garde-fou à l'intention des partenaires et favoriser une écoute plus professionnelle des usagers ?

## 2. Les P.R.J.

Le bilan s'avère, à leurs yeux, largement positif. D'abord, ils ont accédé à un élargissement de leurs fonctions, processus que nombre d'entre eux souhaitaient ardemment. Ensuite, ils possèdent à présent une vision plus globale des procédures grâce notamment aux échanges avec leurs collègues ingénieurs ou techniciens. Enfin, ils sont sollicités en « conseil » par leurs collègues y compris hors de leur service d'appartenance : ces demandes constituent des marques de reconnaissance professionnelle explicites.

Ils souhaitent, dans leur ensemble, deux décisions de la part de leur hiérarchie : une lettre de mission d'une part et une explicitation des règles du jeu quand ils sont sollicités hors de leur domaine d'attribution d'autre part.

## 3. Les hiérarchiques

Leurs craintes initiales : actions hors chaîne hiérarchique, éparpillement des responsabilités.... se sont avérées infondées. Se dessine la perception de deux acquis : une mutualisation inter-service qui s'avère *in fine* peu coûteuse ainsi qu'un traitement plus intégré des dossiers. Ils font le constat que les dimensions techniques et juridiques sont de plus en plus prises en compte simultanément. Cependant, le contentieux administratif continue de croître...

En guise de conclusion, cette innovation repose la question de la pérennité d'expérimentation dans le service public. Dans le cas d'espèce présenté, et au-delà des points de vigilance précédemment identifiés, il semble qu'un mode d'organisation « métis » : mi-réseau - mi-appareil pose trois questions :

1. D'abord celle des *modes de management du local* : le droit à l'essai et à l'erreur est-il reconnu ? Poser cette question renvoie à la nécessité de formuler des règles du jeu.
2. Ensuite, celle des modalités de *régulations interpersonnelles* qui s'avèrent cruciales. La création de groupes d'échange de pratiques pourrait apporter des solutions pertinentes aux attentes des P.R.J.
3. Enfin, la présence de la ou des *figures de légitimation* ne peut être éludée. En l'état actuel, le réseau des P.R.J. conserverait-il sa légitimité si celles-ci s'effaçaient ?

---





## Chapitre 4

### Des emplois types :

une pluralité fondée sur le réalisme et les logiques de travail en réseau

---

En aval de la réunion tenue à Rennes en octobre 1999, des séminaires réguliers de consolidation : Nantes, novembre 1999 – Caen, mars 2000 – Angers, octobre 2000, ont été consacrés à l'actualisation des connaissances, à des échanges de pratiques et au traitement d'études de cas. Ils ont aussi permis d'appréhender progressivement les situations professionnelles concrètes des membres du réseau et de mettre en évidence leur diversité.

Fin 2000, cadres dirigeants et membres du réseau firent un double constat :

- une formalisation des fonctions devenait nécessaire,
- la diversité de celles-ci apparaissait tout à la fois irréductible et pertinente.

Le premier constat répondait à une logique de rationalisation : lister les contributions attendues, identifier le périmètre d'activité, repérer les modes de travail les plus adaptés... Le second intégrait implicitement les caractéristiques d'un fonctionnement en réseau : la diversité comme un atout, les différences de formation et de parcours comme ferments de complémentarités, la variété des positionnement comme un levier de coopérations.

L'élaboration de quelques supports formalisant les emplois types fut retenu. Ceux-ci ont été construits autour de quelques termes de référence partagés.

- L'emploi se caractérise par un ensemble d'activités concourant à un même but.
- La notion d'emploi-type permet d'identifier des situations professionnelles proches. Elle ouvre la voie à une gestion collective des personnes.
- L'emploi-cible est une notion qui peut être utilisée pour définir le contenu d'un emploi tel qu'il devrait être exercé à moyen terme en écho par exemple à l'évolution des missions.

Ce travail fut confié à un groupe métier rassemblant un échantillon de membres autour de l'animateur récemment nommé. Il pu compter sur l'appui méthodologique de l'Observatoire des missions et métiers. Ces travaux furent présentés sous forme de « maquettes » lors du séminaire organisé au Mans (2001), séminaire auquel pris part outre la Directrice du Service des Affaires Juridiques, les deux ingénieurs généraux chargés de mission interrégionale et le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt de la Sarthe.

Les travaux du groupe « métier » furent conduits en trois étapes :

- Enquêtes par les membres du « groupe-métier » auprès de cadres dirigeants, de responsables de services techniques et administratifs en poste en directions départementales et régionales afin d'identifier les attentes, de repérer les « situations – problèmes » devant être traitées en priorité...
- Analyse de fiches descriptives d'activités élaborés par chacun des membres du réseau,
- Mise en forme de l'ensemble des données par le groupe-métier.

Selon les modes d'organisation des directions et des services, les profils personnels et les itinéraires professionnels, trois emplois-types, auxquels il convient d'ajouter l'emploi d'animateur de réseau, ont pu être identifiés au sein du groupe de personnes qui se sont déclarées prêtes à assurer un investissement dans cette fonction :

- Personnes Relais Juridiques,
  - Personnes Ressources Juridiques,
  - Personnes Référent Juridiques.
- et
- Animateur de réseau de PRJ

## PERSONNE RELAIS JURIDIQUE :

Définition synthétique :

La personne « RELAIS » juridique assure une fonction de vigie dans son service. Elle diffuse des informations pertinentes et apporte une aide à la résolution des problèmes rencontrés par ses collègues. Elle a le souci de capitaliser, à l'intention du réseau, les solutions aux difficultés juridiques rencontrées. Elle sait par ailleurs mobiliser les membres du réseau, et si besoin l'animateur, pour traiter les questions excédant son actuel champ de compétence.

<b>Champs de compétence</b>	<b>Activités correspondantes</b>	<b>Spécificités possibles pour ces activités</b>
Veille juridique	<ul style="list-style-type: none"><li>• Constitution d'une base documentaire</li><li>• Actualisation</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Base documentaire juridique concernant un ou plusieurs domaines pour un ou plusieurs services</li><li>• Contribution à l'activité du réseau</li></ul>
Sensibilisation / Prévention	<ul style="list-style-type: none"><li>• Diffusion de l'information</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Transmission de documents</li><li>• Alerte sur points particuliers ou nouveaux</li><li>• Contribution à l'activité du réseau</li></ul>
Conseil juridique	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aide à l'étude d'un dossier ou d'une question</li><li>• Aide à la préparation des décisions / Sécurisation des actes</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Travail en binôme avec ses partenaires administratifs et techniques</li></ul>
Suivi gestion du contentieux	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tableau de bord de gestion du contentieux</li></ul>	////
Correspondant juridique	<ul style="list-style-type: none"><li>• Destinataire du courrier à caractère juridique</li><li>• Liaisons avec le réseau et les autres partenaires : Préfecture, pôles...</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mission transversale au sein de la structure</li></ul>

## PERSONNE RESSOURCE JURIDIQUE

Définition synthétique :

La personne « RESSOURCE » juridique maîtrise, compte tenu de ses compétences de généraliste, les procédures du droit administratif. Elle est en situation d'analyser les problèmes juridiques relevant de la compétence d'un ou éventuellement de plusieurs services de sa direction. Elle rédige, ou aide à la rédaction, des mémoires concernant son service d'appartenance et éventuellement de ceux relevant d'autres unités de sa direction d'affectation. Elle contribue à la sécurisation des procédures sur un ou plusieurs domaines d'activité de sa direction d'affectation.

<b>Champs de compétence</b>	<b>Activités correspondantes</b>	<b>Spécificités possibles pour ces activités</b>
Veille juridique	Constitution d'une base documentaire Actualisation	Base documentaire juridique concernant un ou plusieurs domaines juridiques pour un ou plusieurs services Contribution à l'activité du réseau
Sensibilisation / Prévention	Diffusion de l'information	Transmission de documents Alerte sur points particuliers ou nouveaux Contribution à l'activité du réseau
Formation	Analyse des besoins en formation	////
Conseil juridique	Aide à la préparation des décisions permettant la sécurisation des actes Etude et réponse pour un dossier ou une question juridique (forme ou fond)	Travail en binôme avec les partenaires techniques et administratifs au sein de son service ou de plusieurs services
Expertise	Etude approfondie d'un dossier ou d'une question sous l'angle juridique débouchant sur des propositions de solutions éventuelles Interprétation d'un texte	Travail en binôme avec les partenaires techniques et administratifs au sein de son service ou de plusieurs services

Suivi/gestion du contentieux	Tableau de bord de gestion du contentieux Analyse du contentieux Aide à la rédaction des mémoires Participation aux audiences	Rédaction complète du mémoire Procédure orale - Référé
Aide à l'exécution des jugements et capitalisation	Analyse du dispositif et des motifs du jugement Aide à l'exécution du jugement	Tirer les enseignements du jugement Avis sur proposition d'appel éventuel Prévention, recommandations, adaptation des pratiques
Correspondant juridique	Destinataire des courriers à caractère juridique Echanges inter services Liaisons avec le réseau et les autres partenaires : Préfecture, pôles, autres administrations...	Mission transversale au sein de la structure

## PERSONNE REFERENT JURIDIQUE

Définition synthétique :

La personne “ REFERENT ” juridique, outre ses compétences de généraliste qui en font une personne « ressource » est identifiée comme un membre du réseau maîtrisant un domaine spécifique en plus de celui du droit administratif ; c’est à ce titre qu’elle apparaît en qualité “ d’expert ”. Elle est à ce titre reconnue par ses pairs et assure donc à la demande de ceux-ci une fonction de veille et de conseil dans son ou ses domaines de compétences propres. Elle élabore à l’intention du réseau des documents de synthèse sur son thème d’expertise en liaison avec l’animateur. Elle peut enfin, à la demande de l’animateur ou du Service des Affaires Juridiques, réaliser des interventions lors d’actions de formation continue.

<b>Champs de compétence</b>	<b>Activités correspondantes</b>	<b>Spécificités possibles pour ces activités</b>
Veille juridique	Constitution d’une base documentaire Actualisation Suivi de l’actualité juridique	Base documentaire juridique concernant un ou plusieurs domaines Contribution à l’activité du réseau
Sensibilisation / Prévention	Diffusion de l’information Commentaire de la jurisprudence	Rédaction et validation de fiches thématiques correspondant à son domaine de spécialisation Transmission de documents Alerte sur points particuliers ou nouveaux Contribution à l’activité du réseau
Formation	Analyse des besoins en formation Participation à la formation	Analyse des besoins, ingénierie et intervention
Conseil juridique	Appui à l’étude d’un dossier ou d’une question dans son domaine de spécialisation et à la préparation des décisions permettant la sécurisation des actes Etude et réponse à une	Travail en binôme avec ses partenaires techniques et administratifs au sein de son service ou de plusieurs services

	question sous un angle juridique	
Expertise	<p>Analyse de textes et commentaire de la jurisprudence</p> <p>Etude approfondie d'un dossier ou d'une question sous l'angle juridique débouchant sur la proposition de solutions éventuelles</p> <p>Interprétation d'un texte avec une qualité d' "expert "</p>	Travail en binôme avec les partenaires techniques et administratifs au sein de son service ou de plusieurs services
Suivi / Gestion du contentieux	<p>Tableau de bord de gestion du contentieux</p> <p>Analyse du contentieux</p> <p>Aide à la rédaction de mémoires</p> <p>Participation aux audiences</p>	<p>Rédaction complète du mémoire</p> <p>Procédure orale, référé</p>
Aide à l'exécution des jugements Capitalisation	<p>Analyse du dispositif et des motifs des jugements, commentaire éventuel, aide à la préparation des décisions pour l'exécution des jugements.</p> <p>Valorisation de l'activité juridique relative à sa spécialisation</p>	<p>Tirer les enseignements des jugements</p> <p>Prévention, recommandation, adaptation des pratiques</p> <p>Avis sur proposition d'appel éventuel</p>
Correspondant juridique	<p>Assiste l'animateur du réseau inter régional</p> <p>Destinataire des courriers à caractère juridique</p> <p>Echanges interservices</p> <p>Liaisons avec le réseau et les autres partenaires : Préfecture, SAJ, autres administrations : MATE ...</p>	<p>Peut-être sollicité par le niveau national (SAJ)</p> <p>Mission transversale au sein de la structure</p>

## ANIMATEUR DU RESEAU P R J

Définition synthétique :

A l'écoute des directions et services, l'animateur constitue un relais privilégié du Service des Affaires Juridiques. Il assure une fonction de veille en matière juridique et contentieuse et a en charge le développement et la cohésion du réseau. Etant à l'interface des services de terrain et de l'administration centrale, il lui incombe d'alerter ses interlocuteurs au SAJ sur les difficultés rencontrées. Il formule, en lien avec les directions concernées, les propositions les mieux à même d'assurer une mise en œuvre cohérente des textes. Il a en responsabilité l'orientation générale de l'activité du réseau en étant à la fois «*carrefour*» et «*chef d'orchestre*».

<b>Champs de compétence</b>	<b>Activités correspondantes</b>	<b>Spécificités possibles pour ces activités</b>
<b>Veille juridique :</b>	Exploitation de l'actualité juridique, et constitution d'une base documentaire étoffée, en lien avec les membres du réseau et les contributions du SAJ	Coordonne l'élaboration et valide les fiches thématiques produites par le réseau
<b>Information &amp; prévention :</b>	<p>Ecoute des personnels et services afin d'identifier les problèmes rencontrés, proposer des actions et faciliter leur mise en œuvre,</p> <p>Information sur l'activité du réseau en direction des responsables locaux et nationaux,</p> <p>Assure la «promotion» du réseau en valorisant ses activités et son mode de fonctionnement coopératif,</p> <p>Assure la diffusion des informations concernant les contentieux émergents et les législations nouvelles (MAPAAR &amp; MATE)</p> <p>Diffuse vers le réseau les informations, avis, documentations adressés par le SAJ</p> <p>Il alerte le SAJ sur des points</p>	<p>Diffuse les documents concernant des thèmes nouveaux</p> <p>Favorise la production – ou la coproduction - de supports de sécurisation de procédures ou/et de recueils de textes en animant des groupes de travail «<i>ad-hoc</i>»</p>



<p><b>Information &amp; prévention :</b></p>	<p>particuliers ou nouveaux et sur des difficultés récurrentes rencontrées par les directions et services dans la mise de œuvre de certaines procédures.</p> <p>Il alerte les membres du réseau et le SAJ des points particuliers à propos des jugements de TA posant problème ou marquant un changement de jurisprudence ou concernant de nouveaux contentieux</p> <p>Il relaie les priorités en matière juridique et contentieuse identifiées par le SAJ</p>	
<p><b>Formation :</b></p>	<p>Il analyse les besoins de formation pour les membres du réseau, (besoins collectifs et besoins individuels)</p> <p>Assure pour les PRJ la mise en œuvre des actions de formation collectives, (en lien avec les acteurs concernés : SAJ, délégués régionaux à la formation continue des personnels, établissements d'enseignement supérieur...)</p>	<p>Organise des ateliers thématiques</p> <p>Identifie les intervenants pour les séminaires du réseau,</p> <p>Assure une fonction de synthèse en matière de besoins locaux</p>
<p><b>Conseil juridique :</b></p>	<p>Apporte ponctuellement une aide lorsque aucune réponse n'a pu être trouvée par la mobilisation des membres du réseau</p>	<p>Il sollicite l'appui du SAJ pour les questions délicates, et en cas de doute ou d'absence de réponse</p> <p>Elabore des canevas d'entretien destinés à optimiser les relations entre les PRJ et les partenaires techniques et administratifs en situation de demande</p>
<p><b>Expertise :</b></p>	<p>Donne sur demande son interprétation des textes et sollicite l'appui des experts du SAJ dans les mêmes conditions que pour le conseil juridique</p>	<p>////</p>

<b>Suivi &amp; gestion du contentieux</b>	Peut apporter ponctuellement son aide à la rédaction des mémoires en défense et à l'exécution des jugements pour des affaires complexes ou nouvelles Réalise les comptes rendus de l'activité du réseau	Impulse et apporte son appui à la mise au point d'outils dédiés au suivi de l'activité juridique et contentieuse des services : tableaux de bord, comptes - rendus de gestion...
<b>Capitalisation :</b>	Formule des recommandations méthodologiques et/ou de fond après analyse des jugements	Tire les enseignements des jugements Contribue à la prévention et à l'amélioration de la sécurité juridique des actes. Propose des recommandations et l'adaptation des pratiques
<b>Correspondant juridique :</b>	Développe les liens entre le réseau et d'autres acteurs : SAJ, Préfecture, pôles, autres administrations... Etablit des liens avec d'autres réseaux tel celui dédié à l'ingénierie publique	///

Deux, et *a fortiori* trois, de ces trois emplois types ne se rencontrent que très exceptionnellement dans une même direction. La situation qui prévaut est celle où une personne ou deux personnes, dans une direction assurent de manière différenciée la fonction juridique. Au stade actuel, il apparaît peu probant de recommander un profil particulier. Par contre, la caractérisation des emplois - types existants et le repérage des facteurs d'évolution devrait permettre aux cadres supérieurs et aux équipes de direction :

- de repérer les avantages et les limites des dispositifs actuellement en place dans les directions et services,
- de favoriser un ajustement entre les objectifs et les attentes des services d'une part et les ressources pouvant être mobilisées,
- d'identifier les voies et moyens d'une « *montée en compétences* » de l'ensemble du réseau en consolidant les pratiques de coopération tant entre membres du réseau, qu'avec les experts en poste au sein du SAJ voire avec des structures locales promues par les services préfectoraux.

## Les productions des réseaux : quelques exemples

Les animateurs réseaux élaborent chaque année un compte rendu d'activité. C'est pour eux la principale occasion de mieux faire connaître les productions réalisées et en cours tant auprès des directeurs régionaux et départementaux, des IGIR et CGIR mais aussi auprès du Service des Affaires Juridiques. A titre d'exemple, nous reprenons ci-après l'essentiel de rapports d'activités de trois réseaux. Les dates de création et les aires de compétences étant différentes, ces présentations constituent un panel représentatif des activités des réseaux.

### I – Le réseau « Grand – Ouest » : principales actions 1999 - 2003

#### 1. Les Séminaires

<i>Lieu</i>	<i>Dates</i>	<i>Thèmes</i>
Rennes	1 - 2 et 3 Juin 1999	Installation du réseau Exposé et cas pratiques sur la gestion du contentieux par la Mission des Affaires Juridiques du MAP
Nantes	14 - 15 octobre 1999	Exposé sur le Juge administratif et sur la procédure contentieuse par M. Cacheux, vice-président du Tribunal Administratif de Nantes Travaux de groupe sur la loi sur l'eau et l'aménagement foncier
Caen	9 - 10 mars 2000	La responsabilité de la puissance publique par Claude Rozot (mission des affaires juridiques) La responsabilité du fonctionnaire par Adeline Bard (mission des affaires juridiques) L'acte administratif et les procédures par M. Leffondre, doyen de la faculté de Droit de Caen.
Angers	23 - 24 octobre 2000	Présentation de l'activité du réseau Témoignage de D. Ferret, animateur du réseau Ouest du Ministère de l'équipement Témoignage de C. Semerie du pôle interministériel de la Préfecture du Rhône

		Présentation du logiciel sur la gestion et traitement du contentieux (COGITER) et du projet du manuel de procédure sur l'aménagement foncier
Le Mans	7 - 8 juin 2001	Droit de l'eau Pascal Leveau (Ministère de l'Environnement) Droit des ICPE, Isabelle Ravail (Ministère de l'Environnement) Présentation de manuel de procédure sur le contrôle des structures
Paris	7 - 8 novembre 2001	Audience au Conseil d'Etat Les nouvelles procédures d'urgence par Pascale Fombeur, Maître des requêtes au Conseil d'Etat
Tours	12 - 13 juin 2002	L'accès aux documents administratifs par Sophie Boissard, rapporteur Général de la CADA La loi du 12/04/2000 sur les relations administrations/citoyens par M. Simmonot, délégation interministérielle à la réforme de l'État Exposé sur l'arrêt Ternon par Jacques Duterne, animateur du réseau
Alençon	20 - 21 novembre 2002	Présentation de la mission assistance technique (MAT) par Marcel Hery, responsable de la mission Droit et contentieux des marchés publics par Marcel Hery et Olivier Nicolardot du SAJ (MAAPAR)
Binic	27 - 28 mai 2003	Point de vue de l'avocat dans ses rapports avec l'administration par Me Bois, avocat L'exécution des décisions des juridictions administratives par M. Courtial, Maître des requêtes au Conseil d'Etat
Orléans	26 - 27 novembre 2003	La procédure pénale par M. Pierre Pellisier du Service des Affaires Juridiques du MAAPAR Restitution de l'audit sur le réseau par M. Loum et François Granier de l'OMM Droit pénal en matière d'environnement par P. Boyer, juriste
Séminaires en projet :		
BRUXELLES	<i>Octobre 2004</i>	<i>Le droit et les institutions communautaires</i>
	<i>Année 2005</i>	<i>Enquêtes publiques, Études d'impact, Natura 2000, Chasse</i>

## 2. Ateliers

Ces ateliers sont destinés aux PRJ et aux agents en charge des procédures concernées par les thèmes abordés.

25 - 26 avril 2002 : Le contrôle des structures

- exposé de la réglementation sur le contrôle des structures par Marie-Christine CUNY du Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales
- exposé sur le contentieux du contrôle des structures par M ROY, magistrat au Tribunal Administratif de Rennes
- examen de cas pratiques

11 et 12 mars 2003 : deux journées sur le même thème de l'aménagement foncier :

Exposé et échanges de vues sur la réglementation et les principales difficultés juridiques et contentieuses liées à la mise en œuvre de l'aménagement foncier.

20 juin 2003 : le contrôle des structures : exploitations et commentaires des jugements les plus marquants rendus par le Tribunal Administratif de Rennes en ce domaine.

30 mars 2004 : le contentieux de la responsabilité des marchés publics de travaux.

## 3. Actions de sensibilisation et de formations

Ces actions sont destinées à la fois aux P.R.J. et à la demande aux stagiaires de l'ENGEES, de l'INFOMA, et des délégations régionales de FORMCO.

Elles ont pour objet d'aborder les principales règles concernant l'acte administratif, les procédures administratives contentieuses et la relation entre les administrations et les citoyens.

Des actions ont été menées à : Rennes, Nantes, Angers, Le Mans, Saint – Briec, Quimper, Rouen, Laval, LA Roche sur Yon, Bourges, Chartres, Caen et Vannes- VANNES.

En outre, participation à l'action menée par FORMCO lors des formations liées à la prise de fonction des agents en charge de la PAC.

## 4. Les autres actions du réseau

- Logiciel COGITER de gestion et de traitement du contentieux

- Participation à la réalisation des manuels de procédure Aménagement foncier et contrôle des structures
- Recueil des termes juridiques
- CD-ROM sur la loi du 12 avril 2000
- Exploitation et diffusion de la documentation
- Veille Juridique sur l'environnement
- Fiches métiers, avec l'Observatoire des Missions et des Métiers (OMM)
- L'Audit sur le fonctionnement du réseau, avec l'OMM
- En cours : - plan de classement,  
- fiches conseils et thématiques.
- Au quotidien : - réponses aux diverses sollicitations,  
- conseils, avis, expertises.
- Collaboration avec les autres réseaux et le S.A.J
- Présentation de l'activité des réseaux lors d'une journée d'information à l'IGA.

Ainsi, sur l'ensemble de quatre années d'activité, par ces quatre types d'actions, le réseau a couvert la plus grande partie de problématiques liées aux missions des DDAF (MAAPAR et MEDD).

En outre, il a mis au point un certain nombre d'outils pour répondre à des besoins et faciliter la prise en compte de la règle de droit par les structures.

## II – Le Réseau « Nord » : synthèse des activités en 2004

### Ateliers thématiques :

- Ateliers structures le 8 juillet pour les PRJ avec les agents chargés des dossiers sur les thèmes : motivation des arrêtés et responsabilité de l'Etat pour faute ( suite à l'illégalité de l'arrêté structure).

### Séminaires :

- Le 25 mars à Chalons en champagne : échanges entre PRJ sur l'expertise et le juge administratif,
- Le 17 juin à Cachan sur la recevabilité de la requête et le sous thème de travail voté le 25/03 sur la loi DCRA : l'accusé réception,
- Le 28 septembre à Paris - DDSV 75 sur l'accès aux documents administratifs (2° sous thème) et le secret professionnel,

#### Réunions :

- Comité de lecture de la lettre juridique le 15 janvier,
- Réunion avec l'IGA le 22 avril,
- Audience référé suspension à AMIENS le 18 juin,
- Rendez vous avec le DDAF de l'Oise le 18 juin,
- Réunion de préparation avec SERFOB de la DRIAF sur les PV en forêt le 4 février,
- Réunion de travail avec le DDSV 94 sur un contentieux fonction publique les 1 avril et 30 avril,
- Réunion de travail avec la PRJ DDSV d'Ile de France de la DDSV 75 le 4 mai notamment sur la délégation de signature,
- Réunions avec les DRFORMCO le 28 juin,
- Réunions trimestrielles au SAJ.

#### Formations assurées ou programmées : dispositifs FORMCO,

- Le 29 avril sur les actes administratifs (Ile de France),
- Le 3 juin sur les conséquences de nos actes (Champagne)
- Le 12 octobre le recours pour excès de pouvoir (Ile de France)

#### Les travaux habituels en 2003 et 2004 :

- Un mensuel d'infos sous forme Power-Point : *Dura lex sed lex* dit « DLSL »,
- Des alertes par mails si nécessaires concernant la législation,
- Des notes synthétiques sur des thèmes de droit ou de procédure administrative,
- Tableaux synthétiques.
- Répondre aux questions...

#### Formations auxquelles a pris part l'animateur du réseau :

- En mars : « information sur la nouvelle PAC » ?
- En mai : « les transactions et protocoles d'accords amiables » ?
- En juillet : « le principe de précaution » .

#### III - Le réseau « Languedoc – Roussillon & Corse » oct. 2002 – déc. 2003

##### Avant propos

Contrairement aux territoires vastes couverts par les réseaux juridiques précurseurs (Grand ouest et Sud ouest), l'IGIRAT du Grand sud a fait l'objet d'un découpage rendant ainsi l'assiette géographique d'intervention des animateurs plus réduite.

En effet deux réseaux se sont ainsi constitués : à la tête du premier, un animateur sis à la DDAF des Bouches du Rhône a compétence sur la région PACA, le second, en poste à la DDAF de l'Hérault a la charge de la région Languedoc-Roussillon ( Aude, Gard, Hérault, Lozère et Pyrénées Orientales ) depuis octobre 2002.

Sur demande du Directeur délégué de Corse du Sud et après accord de l'IGIR, la région Corse, à titre expérimental, est rattachée à la région Languedoc Roussillon.

Ces missions s'étendent aux DDSV. En 2003, les demandes ont été moins nombreuses que celles exprimées par les services du GREF, cependant l'échelon régional décrit dans la circulaire conjointe DGA/DGAL du 5 novembre 2002 sera très certainement centre d'impulsion de sollicitations futures.

Dés le début, l'évidence s'est imposée aux animateurs : les départements de ces deux régions ont en commun un positionnement littoral et montagneux, les dossiers traités donnent lieu à des problématiques juridiques comparables. Un certain nombre de réalisations concrètes exposées ci après sont le résultat d'un travail en synergie, destiné à se poursuivre.

## I - Les modalités d'organisation et de fonctionnement du réseau

### 1 - Du prescrit ...

- Une première prise de contact en date du 29 octobre 2002 à l'occasion de la réunion DRAF/DDAF du Languedoc Roussillon a permis une présentation sur la base des documents élaborés par l'Observatoire des Missions et des Métiers : référentiels d'animateur du réseau juridique et des personnes ressources juridiques.

- Un courrier de l'animateur en date du 2 décembre 2002, soumettant aux DDAF et au DRAF des ressorts géographiques concernés, une aide à l'analyse des besoins en matière juridique, sous la forme d'un questionnaire préparatoire aux entretiens à conduire dans chaque structure.

- La circulaire SAJ/C2002-9103 DGA/SDMS/C2002-1004 du 27 décembre 2002 relative aux réseaux de personnes ressources juridiques.

- La lettre de mission désignant l'animateur datée du 16 janvier 2003 signée par Madame la directrice du SAJ, par Monsieur le DGA et par Monsieur le DDAF de l'Hérault, autorité hiérarchique de l'animateur.

- Des visites effectués dans chaque direction ( DDAF et DRAF ) de la région de janvier à mars 2003, chaque structure a été destinataire d'un compte rendu en guise d'état des lieux.



- A l'initiative du DDSV de l'Hérault, le collège des DDSV de la région s'est réuni le 20 mars 2003. A à cette occasion, les besoins spécifiques ont été exprimés à l'animateur.
- Un document de synthèse daté du 10 avril 2003 et précisant d'une part les besoins juridiques et contentieux exprimés par les services et d'autre part les propositions d'actions à mettre à œuvre pour les mois à venir, a été adressé à la Directrice du SAJ.

## 2 - ...au construit

A ce stade de l'exposé il est important de mettre en évidence un élément central, un an après la nomination de l'animateur et la parution de la circulaire SAJ/DGA précitée, comment la démarche évolue t'elle en Languedoc Roussillon ?

La culture des agents et l'histoire des services en DDAF et en DDSV démontre que la ressource juridique est combinée à des savoir et des savoir faire techniques et/ou administratifs. Il s'agit d'une capitalisation fondée sur une pratique acquise « sur le tas », avec ou sans tuteur, depuis plusieurs années enrichie par la formation continue. En l'état actuel de l'organisation, des affectations des agents dans les postes, du fonctionnement des services et de l'intérêt professionnel à intégrer le juridique dans l'activité des agents, l'identification, a fortiori, la désignation d'une PRJ, telle qu'elle est profilée dans la circulaire, a été considéré comme prématurée. Cette position est partagée à l'unanimité par les DDAF. Le DRAF « Languedoc-Roussillon » a souhaité nommer un agent, titulaire d'une licence en droit et placé sous l'autorité du secrétaire général.

Néanmoins, en l'absence de PRJ, un « système informel » s'est mis en place. L'animateur est ainsi sollicité par l'agent directement confronté à un problème réglementaire ou juridique. Il est à noter qu'en l'espèce, l'animateur, de fait, se voit attribuer une position de « personne ressource ». Actuellement, dans la phase de mise en place du réseau, seuls les groupes thématiques permettent de réels échanges collectifs en dehors des réseaux antérieurement constitués de types GSP ou MISE.

## II - Les champs d'activité de l'animateur

Conformément à la lettre de mission les objectifs de l'animateur se sont concentrés sur le développement de la culture juridique, la gestion du contentieux, la prise en compte de la règle de droit dans l'élaboration des décisions administratives et ce afin de prévenir le contentieux.

## 1 - La consultation

Cette activité consiste à donner des avis, à répondre à des questions ou à résoudre des cas pratiques dès lors que les services en font la demande.

Au fond, le besoin de clarification de la part des agents reflète la diversité et la complexité croissante des réglementations afférentes aux missions de notre ministère. Il est entendu que l'animateur intervient pour expliciter la règle de droit qui sous tend l'action technique, il ne peut pas maîtriser toutes les réglementations propres à ces actions précises. A terme, la confusion entre ces deux domaines réglementaire et juridique risque d'engorger l'activité de l'animateur.

Dans la forme, l'animateur « travaille » la demande avec l'agent qui éprouve des difficultés à correctement formuler sa problématique. Soit l'animateur apporte par écrit lui même une réponse à la consultation, soit il soumet par courrier la difficulté qu'il n'a pu résoudre à l'expertise du SAJ.

Les thèmes récurrents en 2003 :

### *Les thèmes transversaux à l'action administrative :*

- Délais et voies de recours dans les notifications individuelles,
- Communication des documents administratifs
- Responsabilité en matière de véhicules administratifs
- Règles de rédaction d'arrêtés,
- Règles de rédaction des convention et contrats,
- La protection du fonctionnaire,
- L'exécution des jugements des juridictions administratives ou civiles,
- Procédures relatives aux sanctions disciplinaires,
- Police générale et polices spéciales,
- Hierarchie des normes,
- Règles du droit pénal,

### *Les thèmes propres à l'action du ministère de l'agriculture*

- Règles de fonctionnement des CDOA,
- Les délégations de service public,
- Procédures afférentes aux opérations de remembrement, défrichement,
- Marchés publics et ingénierie publique,
- Les Associations Syndicales Autorisées,

## 2 - L'animation de groupes thématiques et d'échanges d'expérience

Ces groupes permettent de réunir les agents chargés des mêmes missions, de confronter et d'améliorer les connaissances et compétences sous l'autorité d'un expert.

- mai 2003 : Intervention de Pierre PELISSIER, conseiller aux affaires pénales au SAJ, à destination des agents des DDSV sur le thème : rédaction des procès verbaux et relations entre services vétérinaires et parquets - à la demande du collègue des DDSV -.

- septembre 2003 : journée consacrée à la réglementation sur le défrichement, commentaires et expression des difficultés générées par le projet de circulaire ad hoc, en présence des agents ayant la charge de ces dossiers en PACA et en L-R.

- septembre 2003 : journée consacrée à la chasse en présence des agents compétents pour connaître de cette question des régions PACA, L-R ainsi que les services de l'ONCFS des régions citées plus la Corse, avec l'intervention de Mme Annie CHARLEZ, chef de la mission conseil juridique à l'ONCFS à Paris, sur le thème réglementation et contentieux.

- octobre 2003 : journée consacrée au contrôle des structures avec l'intervention de Mme CUNY du Bureau DGFAR/SDEA/BSA.

### 3 - L'appui à la gestion du contentieux

Cet appui a consisté à fournir aux agents instructeurs des modèles pour leur permettre de rédiger correctement leur mémoire en défense ( recours classiques en annulation ) dans le domaine de l'aménagement foncier ( procédures de remembrement ) ainsi que de la jurisprudence pour étayer les moyens .

Un appui a été apporté à la rédaction d'un rapport devant être produit à l'occasion de la tenue d'une CAP en formation disciplinaire.

### 4 - L'action formative en tant qu'intervenant (en mai et juin 2003) :

Suite à la commande du DDAF des Pyrénées Orientales, et sur la base d'un cahier des charges validé par le DDAF et la DDSV : sensibilisation des personnels aux grands principes juridiques de base, connaissance et application de la règle de droit élémentaire aux situations professionnelles. L'animateur est intervenu auprès de cinq groupes d'agents, tous les services et les statuts étant représentés.



# Bilan des activités après quatre ans de fonctionnement

---

Le diagnostic conduit en 2003<sup>1</sup> s'inscrit dans la logique, non pas de contrôle, mais d'analyse de la conformité et du champ d'application de la circulaire du SAJ. Sa finalité et son but ont été identifiés dans le cahier des charges (voir annexes). Il s'agit de récolter les premiers fruits du travail dans les réseaux juridiques. La question se pose de savoir si concrètement le ministère a gagné en efficacité juridique et organisationnelle, et si la nouvelle modalité de gestion du contentieux a contribué réellement à sa diminution. Au regard des efforts d'institutionnalisation et du niveau d'implication de nombre de responsables et des PRJ elles-mêmes, le réseau semble avoir atteint un point de non retour et son processus de construction apparaît irréversible.

### I - Les acquis du réseau juridique Grand ouest

La reconnaissance des PRJ et leur légitimation au niveau local sont favorisées par la combinaison de différents facteurs. Il s'agit en tout premier lieu de l'engagement des PRJ, des travaux de persuasion des IGIR et des actions sensibilisation de l'animateur.

Cependant, si la reconnaissance institutionnelle appartient à l'administration centrale, la légitimation relève des cadres dirigeants locaux. Cette conception est défendue par les directeurs régionaux et départementaux qui considèrent qu'une organisation en quête de reconnaissance doit faire ses preuves avant de réclamer une identité professionnelle et une légitimité. En d'autres termes, les PRJ se doivent de faire preuve de compétence à travers leurs productions pour être reconnues. A ce titre, nombre de réalisations sont à mettre à l'actif du réseau.

#### 1 - Les activités au sein du réseau

La reconnaissance constitue la résultante d'une volonté de s'imposer au travers d'actions. Aussi, les PRJ se doivent, au-delà de leurs échanges internes, d'assurer des productions à la hauteur des missions confiées. Pour

---

<sup>1</sup> Ce chapitre reprend une partie du mémoire de DESS soutenu par Monsieur Aziz Loum, auprès de l'Université de Paris XIII en octobre 2003

cela, leur existence, leur mission ainsi que les objectifs de cette démarche doivent être connus dans les services déconcentrés.

#### A - Les actions de sensibilisation et de formation

Le réseau qui rassemble vingt départements constitue un ensemble géographique assez considérable pour engager une nouvelle démarche, surtout quand celle-ci n'emporte pas l'adhésion initiale de tous. En 2003, l'ensemble des départements disposent d'une ou de plusieurs PRJ, mais les activités de celles-ci diffèrent d'un département à un autre. Convient-il d'imposer un canevas unique d'action ? Cette option serait contre-productive. Cependant, afin d'amoindrir ces écarts, la sensibilisation paraît un outil indispensable pour assurer une mise à niveau de tous les personnels. En effet, face à la réticence de certains agents et à la modestie de la culture juridique de nombre de service, les actions de sensibilisation apparaissent comme une méthode efficace de communication voire de persuasion. Dans le réseau Grand-ouest, la sensibilisation se fait suivant deux procédés : les campagnes d'information et les actions de formation et ateliers de travaux pratiques.

- Les campagnes d'information

Il s'agit des déplacements effectués dans les différents départements pour la sensibilisation des services sur l'existence du réseau et sur l'importance d'un traitement rationnel des problèmes juridiques. A cette occasion, il y a des interventions sur des thèmes généraux de droit ou sur des thèmes spécifiques aux missions des services. L'essentiel de ce travail est effectué par l'animateur qui constitue la cheville ouvrière du réseau. Le support clef de ces campagnes est constitué par la présentation de la loi du 12 avril 2000 sur les relations entre l'administration et les usagers des services publics. L'une des réalisations du réseau Grand-ouest est la mise en forme et la présentation de cette loi sous forme de CD-ROM pour faciliter la présentation et l'accès par les agents.

Il convient de noter l'importance du travail en binôme entre l'animateur et chacune des PRJ qui appuie l'action de celui-ci à tour de rôle. Cette modalité est assurément à développer surtout quand une PRJ maîtrise un thème et peut donc assurer une fonction de « référent ».

- Les actions de formation

Les PRJ ne sont pas tous des juristes de formation. Etant donné que leur mission dépasse le cadre du contentieux strict de leur emploi, il leur est nécessaire d'acquérir des bases solides en droit.

*« La formation des PRJ ne peut pas se faire seulement au cours des séminaires ». PRJ*

Une politique de formation destinée spécialement aux PRJ dans le cadre du réseau ou à l'extérieur dans les programmes de formation des services déconcentrés ou du SAJ apparaît incontestablement cruciale pour consolider la crédibilité du réseau. Des journées de sensibilisation, accompagnées d'ateliers de travaux pratiques, contribuent pleinement à la professionnalisation des PRJ.

L'évolution des missions confiées aux services génère de nouveaux enjeux et soulève de nouvelles questions de droit. Une bonne politique de prévention ne peut que reposer, au-delà de la formation, sur des anticipations sur les questions juridiques naissantes. A ce titre, l'accent est mis sur les nécessaires synergies entre le SAJ, en position de « vigie juridique » et les animateurs de réseaux.

## B. La documentation

*« Il y a aujourd'hui un développement du contentieux, mais aussi un développement de la qualité du contentieux » PRJ.*

Les agriculteurs sont familiarisés avec le tribunal administratif et prennent conscience de plus en plus qu'ils n'ont peu à perdre à revendiquer des droits et remettre en cause les actions de l'administration. Parallèlement, des avocats se spécialisent dans le contentieux administratif ; celui-ci devient pour certains un nouveau marché. Pour faire face à cette montée de la qualité du contentieux, les PRJ doivent être suffisamment armées en matière de connaissances juridiques, notamment en matière de maîtrise des procédures. En effet, comme le constate une personnes ressources juridique : *« 90% de annulations sont dues à des fautes de procédures ».*

Il existe plusieurs sources de documentation pour les PRJ. Les échanges entre membres du réseau constituent une première source d'information. Mais les réponses données aux questions posées ne sont pas classées par rubriques et articulées de sorte à créer une source de documentation et de jurisprudence propre au réseau. La messagerie constitue une source de documentation ponctuelle puisque les questions sont posées en fonction des besoins. Les réponses sont ainsi dispersées et incontrôlées : il y a là incontestablement une perte d'énergie.

*« Je reçois tellement de messages que souvent je suis obligé de les sauvegarder et même quelquefois de supprimer pour libérer l'espace de stockage ». PRJ*

La circulaire du DGA/SAJ de décembre 2002 a identifié la documentation de base des PRJ et celle des animateurs en indiquant l'usage d'ouvrages généraux sur le contentieux administratif et des codes régissant les secteurs de l'agriculture. En outre, les abonnements à des revues spécialisées permettent aux PRJ d'avoir accès aux avis des spécialistes sur des aspects concrets de la vie des services. Certaines publications dans les revues sont généralement les fruits de recherches approfondies sur des sujets bien ciblés. Elles ont l'avantage de présenter un condensé de la législation en vigueur, les positions de la doctrine et de la jurisprudence. Ces données ont d'autant plus de valeur : *« que les articles sont signés par des voix autorisées ».*

En ce qui concerne les recherches, les PRJ considèrent que la lecture et le tri des informations constituent une partie non négligeable du temps accordé au traitement des contentieux. Ainsi, certains mettent à profit les relations interpersonnelles et sollicitent directement des membres du SAJ ou des agents en poste dans les pôles juridiques préfectoraux pour l'interprétation des textes ou pour des renseignements sur la jurisprudence.

Les sources de documentation sont nombreuses et variées. Ainsi entre la veille juridique, la jurisprudence, les revues, les questions juridiques sont traitées de façon dispersée. Il serait certainement plus profitable que les réseaux se donnent d'un comité de lecture composé de PRJ identifiées qui serait chargé de la synthèse et du classement des résultats des recherches par rubriques ceci afin de les rendre plus accessibles.

## 2 - Les productions effectives du réseau

Depuis trois ans qu'il existe, le réseau a à son actif un certain nombre de réalisations qu'on peut classer en trois catégories : la rationalisation du contentieux, la gestion du logiciel COGITER, et la réalisation de documents.

### A - La rationalisation du contentieux

Une gestion rationnelle des dossiers suppose un grand sens de l'organisation et du classement. Si la position d'une PRJ doit correspondre à une logique de relation horizontale avec les collègues de service, une vue d'ensemble des dossiers, tous services confondus, semble nécessaire à la maîtrise du contentieux. Mais un constat s'impose ; dans nombre de services déconcentrés, il n'existe quasiment pas de tableau de bord de l'état des



contentieux. L'absence de statistiques fiables constitue l'une des grandes difficultés des PRJ car pour aboutir à un résultat aussi précis que la sécurisation des actes, il est indispensable de bien connaître la situation de départ pour bien planifier les actions et gérer les actes de procédure.

L'identification apparaît comme la première opération à mener pour faire un état des lieux et réaliser un inventaire des dossiers en instance. C'est dans cette logique que s'est inscrit le réseau avec la réalisation des fiches d'identification. Les PRJ doivent centraliser les dossiers et pour ne pas courir le risque de les voir éparpillés, elles doivent identifier chaque affaire en créant une fiche de suivi. La plupart des PRJ disposent de fiches récapitulatives qui leur permettent d'identifier le requérant et les griefs qu'il développe. Elles permettent en outre d'apprécier l'état d'avancement du dossier ainsi que les moyens développés dans les mémoires en défense. Ainsi, et seulement ainsi, les PRJ peuvent ainsi avoir une vue ensemble de l'état du contentieux et apporter un concours significatif et efficace.

## B - Le logiciel COGITER

Le réseau Grand-ouest s'est doté d'un logiciel de gestion du contentieux. C'est un outil permettant d'enregistrer les données et les informations relatives aux dossiers en instance. Ce tableau de bord présente un grand intérêt au sein de chaque structure mais à ce jour, il ne fonctionne pas encore en réseau.

Le logiciel présente deux points faibles à l'heure actuelle : il n'est pas alimenté systématiquement dans tous les services, et dans certains départements il n'existe qu'à l'état embryonnaire.

## C - La production de documents

L'animateur est entouré par quelques collègues, PRJ volontaires, qui l'assistent dans la production. Il en est ainsi pour la veille juridique, le comité de lecture et de rédaction. Le réseau a produit des documents pratiques de référence :

- Un manuel de procédure en contrôle des structures
- Un manuel de procédure en aménagement foncier
- Un glossaire des termes juridiques

## II - Les obstacles au bon fonctionnement du réseau

Les réseaux sont des coalitions de professionnels qui négocient leur engagement à travers une action collective. Celle-ci relève de l'esprit d'innovation et de modernisation dans les administrations publiques. Au

regard des rapports de force qui existent au sein d'une organisation, l'émergence d'une nouvelle méthode, d'une nouvelle identité professionnelle ne se fait pas sans heurts. Ainsi à l'instar de l'informatique, la fonction juridique rencontre des difficultés à asseoir une nouvelle identité dans les administrations publiques. Les actes du colloque de l'Association pour une fondation nationale des études de droit sur le thème « *Quels juristes pour demain ?* » ont souligné que nombre d'administrations publiques françaises ont perdu la tradition des grands services juridiques au point qu'elles sont parfois dépassées par certaines grandes entreprises privées.

Le réseau juridique Grand-ouest se met en place mais ses membres rencontrent encore des difficultés à s'imposer dans leurs structures comme des professionnels apportant des compétences nouvelles. Quels sont les causes de ces difficultés et quelles sont les structures où des PRJ ont le plus de difficultés ?

## 1 - Identification des facteurs

Le réseau juridique Grand-ouest repose sur une large assiette géographique qui regroupe deux inter-régions et une vingtaine de départements. Les activités sont coordonnées sur cette vaste étendue par une seule personne : l'animateur du réseau. A l'image des cercles concentriques, le degré d'engagement et de performance est fonction de la proximité avec l'animateur. A la périphérie, on observe des DDAF où les PRJ ont encore besoin d'être épaulées par des appuis ponctuels.

### A - Quelques schémas indicatifs des PRJ en difficulté

Après trois ans d'existence, le réseau juridique peut être encore identifié comme étant dans une phase de « mise en place ». Dans cette étape de tâtonnement, la majorité des PRJ estiment être confrontées à des difficultés dans l'exercice de leurs missions. Mais certaines sont plus exposées que d'autres. Les exemples ci-dessous ne représentent pas de façon exhaustive toutes les directions où les PRJ sont exposées à des difficultés, mais vise seulement à identifier quelques départements où les PRJ méritent un appui ponctuel des autorités. L'essai d'identification reposera sur une tentative de catégorisation des dirigeants locaux. En effet, certains directeurs n'appréhendent pas clairement l'utilité de juristes dans les administrations publiques, d'autres semblent de pas faire confiance aux juristes, d'autres enfin ont une vision claire de la place du droit mais placent leur confiance dans des dispositifs de traitement des questions juridiques mis sur place par eux mêmes et se défient un peu des actions conduites par les PRJ.

## 1. La DDAF $\alpha$

La difficulté de la PRJ réside dans le fait que parallèlement à sa désignation, la direction a créé un service juridique. La situation la PRJ est d'autant plus confuse que le contentieux dans certains services est géré de façon autonome par les agents en charge des dossiers, notamment la cellule « X » du service « Y ». Dans ce service, l'agent responsable a fait du contentieux sa « propriété » et considère que le traitement des dossiers dans ce domaine relève de sa compétence.

*« J'ai appris qu'il y a une personne chargée du traitement du contentieux et qu'il y a aussi un service juridique rattaché à la direction, mais le contentieux remembrement a toujours été géré par moi-même ».* PRJ

Ce morcellement du contentieux rend la tâche de la PRJ des plus difficiles.

D'autre part, l'existence parallèle d'un conseiller juridique rattaché à la direction rend les rapports plus complexes car en cas de besoin les services ne savent pas à qui s'adresser. Cette situation peut amener à se poser deux questions :

- Sur quelles bases la PRJ a-t-elle été choisie puisque d'autres personnes plus engagées sur le contentieux étaient déjà sur place ?
- Quelle est la pertinence de l'existence d'une PRJ dans cette situation ?

*« Mon directeur m'a demandé d'être PRJ quand il a reçu la circulaire du SAJ et je ne pouvais pas refuser, mais je n'ai pas de temps à consacrer à cette activité. Je suis pour le principe de réseau mais il faut choisir des personnes engagées et qui disposent de temps. Je me sens comme un simple consommateur et si je ne peux être d'aucune autre utilité, je préfère quitter »*  
PRJa7

## 2. la DDAF $\beta$

Dans ce département, la difficulté de la PRJ réside dans l'existence d'une personne chargée de la rédaction et du suivi des mémoires. Le contentieux est centralisé au niveau du service des affaires générales. Ainsi il y a un suivi rationnel du contentieux mais cela se fait par l'exclusion de la PRJ. Celle-ci n'a dans ce dispositif qu'un rôle de « figurant ». Sa valeur-ajoutée doit être lue en amont car elle donne son avis sur certains aspects quand elle est sollicitée et intervient à la demande du responsable du contentieux.

### 3. La DDAF γ

Dans ce département il y a depuis longtemps deux PRJ, ce qui constitue une ressource certaine. Mais faute d'une claire répartition des tâches, le dispositif actuel manque de lisibilité. Cependant, la gestion du contentieux est en voie de restructuration sous l'impulsion d'une nouvelle direction. Cette nouvelle situation aura certainement pour avantage de mettre les PRJ au devant de la scène.

### 4. La DDAF δ

La difficulté principale semble être le défaut de reconnaissance évoquée par la PRJ. Celle-ci ne se perçoit pas comme un agent légitime. Le manque d'intérêt actuel des responsables peut s'expliquer par le fait que les résultats de l'activité de la PRJ sont pas encore visibles. Il y a là une tension entre l'investissement perçu « *comme une œuvre de longue haleine* » selon la PRJ et l'attente de résultats tangibles à court terme formulée par l'encadrement.

## B - Les facteurs explicatifs des difficultés

L'administration centrale est disposée à épauler les PRJ en difficulté, mais cette entreprise pourrait s'avérer vaine si au préalable les causes des difficultés ne sont pas clairement identifiées. Ces difficultés tiennent principalement au positionnement des PRJ dans les structures, à leur personnalité et à leur engagement, mais aussi à un défaut d'identification. Si une PRJ est de catégorie intermédiaire, son engagement et sa bonne volonté peuvent ne pas suffire à l'identifier comme un collaborateur de plein exercice.

La circulaire DGA/SAJ a mentionné les critères généraux de choix des PRJ, lesquels ne sont pas toujours pris en compte. Certes, les responsables locaux désignent les PRJ en se fondant sur la formation initiale et l'expérience dans la gestion des dossiers contentieux.

Les PRJ sont partagées entre les attributions fonctionnelles de leur emploi et leur mission dans le cadre du « bénévolat juridique interne ». La superposition à une identification fonctionnelle établie, d'une identité non encore reconnue les met parfois une situation d'isolement. Tel est en tout cas l'analyse faite par nombre d'entre eux

Le défaut de reconnaissance peut reposer sur deux facteurs.

D'abord, le ministère de l'agriculture est caractérisé par le primat d'une culture technique. Les DDAF et les DDSV apparaissent essentiellement comme des entités composées de corps de techniciens et d'ingénieurs. Malgré le développement du contentieux et la prise de conscience de la nécessité de son traitement, la cohabitation entre « techniciens » et juristes n'est pas facile car dans la conscience collective des « techniciens », les juristes sont globalement perçus comme des « intrus ».

*« Certains agents de la DDAF me demandent souvent en quoi consiste mon rôle et quel est l'utilité de notre mission » PRJ*

L'application de la théorie de la dissonance cognitive mise en œuvre par les psychologues pousse les techniciens à se conforter dans une « *légitimité de la compétence* ». Les cadres techniques sont issus de formations de grandes écoles et leurs compétences sont reconnues par leurs pairs et leurs supérieurs. Ils sont convaincus d'avoir bien fait leur travail et ne comprennent pas les plaintes des usagers. Ils ne comprennent pas ce dont ils sont accusés et ne veulent pas écouter « *les éléments perturbateurs de conscience* » que sont les juristes. De ce point de vue, les PRJ éprouvent des difficultés à se forger une identité propre et à se positionner comme des experts légitimes.

L'absence d'un canevas d'action commun visible

La capitalisation de savoir-faire et d'expériences participe à la formalisation de l'identité professionnelle d'un groupe. C'est la logique des réseaux juridiques dont l'esprit est la mutualisation des compétences, des connaissances et des expériences. Ces réseaux bénéficient d'un appui institutionnel à travers la circulaire du SAJ qui fixe les grandes lignes de fonctionnement des réseaux ainsi que les activités des PRJ. Mais il appartient aux réseaux de donner un contenu plus opérationnel à ces orientations. Un réseau n'est certes pas une structure formalisée dans laquelle le comportement des membres est « dicté » par les supérieurs ou par les textes. La logique de construction de réseau repose sur une autorégulation et une liberté d'action des membres. Néanmoins une ligne de conduite doit être fixée en vue de la réalisation d'objectifs fixés. La réalisation d'objectifs quantifiables suppose une identification des besoins, une planification des actions et des moyens à mettre en œuvre, sans pour autant verser dans un formalisme excessif car si la règle peut donner des repères, elle peut aussi paralyser le système de réseau.

Dans le réseau juridique Grand-ouest, les PRJ déterminent de façon autonome l'étendue des actions à mener dans le cadre de leur mission, en fonction des besoins de leurs structures. Ainsi dans certaines directions les PRJ s'investissent dans l'instruction des dossiers et dans la rédaction des mémoires

et le suivi des dossiers contentieux. D'autres se limitent à assister et à conseiller les agents responsables des dossiers tandis que d'autres se focalisent sur le contentieux de leurs propres structures. Les besoins des différentes structures déconcentrées ne sont pas les mêmes, mais pour être lisible l'action des PRJ devrait être harmonisée sur la base de critères définis. A ce propos, il serait pertinent de s'appuyer sur les fiches d'emplois-types et la production d'une « charte » ayant vocation à identifier quelques priorités.

### 3 - Les difficultés pratiques d'exercice de la mission de PRJ

Les entretiens avec les PRJ ont fait ressortir les difficultés auxquelles elles sont confrontées dans leur vécu quotidien. Ces difficultés peuvent être regroupés en deux catégories qui sont quasiment à l'origine des difficultés : le défaut de reconnaissance et le manque de temps.

#### A - Le défaut de reconnaissance

La circulaire cosignée par le SAJ et la Direction générale de l'administration exprime de façon forte que les réseaux juridiques sont à considérer comme une modalité novatrice de la mise en œuvre des politiques publiques. Ils sont identifiés comme devant contribuer à la modernisation de l'administration notamment dans la recherche de l'efficacité, la réduction des coûts, l'appui aux démarches « Qualité »...

L'institutionnalisation se met en oeuvre progressivement sous l'impulsion de l'administration centrale, mais la légitimation ne peut advenir que par l'encadrement régional et départemental.

La question de la reconnaissance des PRJ se pose en termes d'acceptation et d'encadrement des nouveaux experts du droit. La réticence et le manque de conviction des certains dirigeants locaux pourraient s'expliquer par le fait que les réseaux juridiques sont encore dans des phases de mise en place et alors que des résultats concrets ne sont pas encore visibles. Le débat sur la reconnaissance d'une identité nouvelle pose la question de savoir si la reconnaissance doit se situer en amont dans un souci d'encadrement ou en aval.

Dans ce premier cas il s'agit d'une revendication des acteurs fondée sur leurs compétences et leurs productions. A l'inverse, nombre de responsables locaux, notamment des directeurs, considèrent que les PRJ doivent, comme les informaticiens l'ont fait, faire preuve de leurs compétences et démontrer d'abord leur utilité pour asseoir leurs demandes de reconnaissance.

La reconnaissance peut néanmoins être accordée en amont, notamment en donnant aux PRJ des moyens d'action et de « rayonnement » dans les services techniques. Ce soutien devraient leur permet de conforter leur position et leur donne aussi la volonté de continuer. Les PRJ qui bénéficient de cet appui à travers une lettre de mission ou d'une note de service ont significativement moins de difficultés à asseoir des programmes de traitement du contentieux. Ces marques de reconnaissance facilitent aussi les relations d'échanges entre PRJ et techniciens.

A cela s'ajoute la question d'une reconnaissance financière que les PRJ évoquent avec une grande prudence. Pour certaines d'entre elles, il serait trop tôt pour revendiquer des indemnités, mais d'autres considèrent que les incitations financières pourraient être source de motivation et participeraient au renforcement de leur reconnaissance en tant qu'experts.

*« Rien ne nous oblige à être des PRJ en plus de nos attributions .... L'administration devra à l'avenir penser à indemniser nos prestations pour assurer la pérennité du réseau » PRJ*

## B - Le manque de temps

Le manque de temps apparaît comme un corollaire du défaut de reconnaissance. Si des PRJ éprouvent des difficultés à se faire accepter en tant qu'experts juridiques, leur ménager une fraction de temps à consacrer à cette mission serait particulièrement apprécié. Les PRJ ont pleinement conscience que les services déconcentrés sont des structures qui vivent des tensions fortes en terme d'effectifs. Cependant, ils considèrent que la réalisation effective des missions qui leur sont demandées implique une identification explicite du temps à y consacrer.

En effet, les PRJ sont des agents « transversaux » dont la mission contentieuse vient se superposer à la fonction initiale. La gestion du temps pour satisfaire à ces différentes activités constitue donc l'une des grandes difficultés. Les PRJ de catégorie A qui sont libres de l'organisation de leur temps semblent disposer de plus de flexibilité pour articuler les différentes fonctions. Mais le problème se pose pour les autres PRJ qui considèrent souvent que le temps hebdomadaire de travail suffit à peine pour assurer les tâches administratives ou techniques de leur fonction principale.

*« La mission des PRJ sera vite impossible si on ne pense pas à dégager du temps consacré au traitement du contentieux ». PRJ*

La circulaire DGA/SAJ propose un volume horaire de vingt à vingt cinq pour cent du temps de travail. Mais cela paraît difficile voir impossible pour certaines PRJ sans l'accord explicite des responsables.

*« Si je dégage 25% de mon temps de travail je serais en retard dans le traitement des dossiers de mon service » PRJ*

En fin de compte, la réalisation des missions des PRJ semble reposer actuellement sur la volonté et l'engagement des personnes. Certaines PRJ considèrent qu'elles ne peuvent pas aller au-delà des heures statutaires alors que d'autres, plus engagées, essaient d'articuler temps libre et temps de travail pour satisfaire les différentes activités.

*« La recherche et la lecture des documents transmis me prennent beaucoup de temps.(...) Si je n'ai pas le temps au bureau, je fais le travail pour le compte du réseau chez moi » PRJ*

A coté de la reconnaissance institutionnelle conférée par l'administration centrale, l'accord des responsables pour permettre aux PRJ de consacrer une partie de leur temps aux activités du réseau serait un grand pas dans le processus de légitimation des PRJ.

Il faut noter cependant que les besoins ne sont pas les mêmes dans tous les services déconcentrés. Il appartient donc aux dirigeants en tant responsables du fonctionnement des services de déterminer l'état du contentieux, de quantifier les besoins et de définir en fonction de ces paramètres le volume de temps à accorder à la mission contentieuse.

Les question du manque de temps et du défaut de reconnaissance entretiennent des rapports de réflexivité. En effet, chacune de ces questions est à traiter de manière articulée. Moins les PRJ bénéficient de reconnaissance au niveau local, moins elles disposent du temps disponible pour exercer leur mission. Et plus elles manquent de temps, plus il leur est difficile d'acquérir une reconnaissance qui demeure subordonnée à leur capacité de production.



## Quelles actions pour le développement des réseaux ?

---

L'analyse des propos recueillis lors de l'enquête conduite auprès des cadres dirigeants et des membres du réseau de personnes ressources juridiques du Grand-Ouest permet de mettre en évidence une pluralité de propositions. Les travaux conduits à l'occasion de chaque séminaire constituent une autre source de pistes pour améliorer l'action des réseaux de PRJ. Par ailleurs, une lecture chronologique des comptes-rendus des travaux lors des séminaires successifs éclaire les questionnements des membres des réseaux. Elle met en lumière les réponses qui ont pu être apportées mais aussi certains problèmes récurrents.

La mise en œuvre d'améliorations dans des réseaux de professionnels rompt pour une large part avec la logique qui prévaut dans des organisations très hiérarchisées. Si celles-ci attendent l'essentiel des réformes de l'encadrement supérieur, les professionnels en réseau, de par le mode de création de celui-ci, agissent différemment. Ils font preuve d'initiative, s'engagent dans des « actions test », échangent des « tours de main »... Ils se tournent vers l'encadrement supérieur pour obtenir, soit des arbitrages entre des solutions alternatives, soit la légitimation de pratiques ayant fait la preuve de leur efficacité.

La mise en œuvre des préconisations d'amélioration des réseaux de personnes ressources juridiques relève principalement de cinq groupes d'acteurs :

- les personnes ressources juridiques elles-mêmes,
- les animateurs de réseaux,
- les autorités locales tels les directeurs régionaux ou départementaux mais aussi leurs proches collaborateurs : chefs de service, responsables d'unités,
- les ingénieurs et inspecteurs généraux (IGIR et IG VIR),
- le Service des Affaires Juridiques.

Les préconisations peuvent être regroupées en trois larges sous-ensembles.

Un premier ensemble rassemble d'abord des pistes d'action concernant les règles de fonctionnement, que celles-ci aient une portée « locale », inter-départementale ou s'attachent à organiser les relations entre les instances nationales et les réseaux à assise interrégionale. Ces préconisations visent à expliciter, consolider, légitimer des « règles du jeu » plus efficaces au regard des objectifs.

Le second ensemble met l'accent sur les modalités de communication à développer tant entre les personnes ressources juridiques et les autres membres des directions et services que celles à consolider à l'intérieur des réseaux. Ces pistes seront plus particulièrement centrées sur le développement des coopérations interpersonnelles et inter catégorielles.

Enfin, le troisième ensemble vise l'appropriation d'une culture juridique par tous les agents. Des actions de formation, des capitalisations de savoir-faire devraient concrétiser cet axe. Il s'agit ainsi de consolider la prévention du contentieux administratif dans l'ensemble des directions et services et de mieux aborder la gestion des contentieux lorsque ceux-ci n'ont pu être évités.

## **I – Des « règles du jeu » pour optimiser les contributions des personnes ressources juridiques .**

Actions identifiées comme prioritaires :

- ◆ Consolidation de l'engagement des PRJ dans la prise en compte des problématiques juridiques et contentieuses dans leurs structures au-delà du périmètre de leur poste opérationnel.
- ◆ Formalisation par les PRJ de leurs activités (*cf. fiche de poste, bilan d'activités... notamment lors de l'entretien annuel d'activité et des missions des autorités d'inspection : IGIR et/ou IG VIR...*)
- ◆ Légitimation des activités des PRJ par l'encadrement (directeurs et/ou chefs de service) par :
  - La mise en évidence de la fonction « PRJ » dans les organigrammes, en identifiant l'autorité de rattachement : cadre dirigeant, secrétariat général ...
  - La mise en forme de fiche de poste identifiant le temps dédié à l'exercice de la fonction tant pour la structure que pour les actions au profit du réseau,

- La rédaction de lettre de mission explicitant les attributions, les objectifs et les moyens alloués (*cf. disponibilité en temps notamment*). Ce document précisera par exemple le rôle du PRJ dans la rédaction des mémoires, ses attributions pour représenter le service lors d'audiences...
- ◆ Aide des IGIR et IG VIR à la création des réseaux et à leur fonctionnement (*cf. appui aux activités du comité d'animation, identification des domaines d'action à privilégier au regard des priorités régionales ...*)
- ◆ Appui des IGIR et IG VIR à la formalisation des fiches de poste, des lettres de mission...
- ◆ Identification par le SAJ, en lien avec les groupements de directeurs, d'actions de portée interrégionale et/ou nationale en écho à des problématiques globales (*exemple :. élaboration d'un guide de procédure, recueil de « bonnes pratiques »....*)
- ◆ Consolidation par le SAJ des appuis aux réseaux et aux structures « ad hoc » tels que : comités d'animation, groupe de travail. (*cf. suites de la circulaire de décembre 2002*)
- ◆ Appui financier du SAJ à certaines actions conduites par les PRJ et le réseau (*cf. financement de documentation, d'accès à des sites spécialisés, à la veille juridique...*)

En seconde priorité :

- ◆ Participation de tout PRJ à au moins l'une des activités des instances formalisées du réseau (*cf. comité d'animation, groupes thématiques, ateliers de production...*)
- ◆ Mise en œuvre, sous la responsabilité de chaque animateur d'un comité d'animation et délégation de certaines activités à des PRJ participant pour un « mandat » donné au comité d'animation (*cf. organisation d'un atelier lors du séminaire semestriel, animation d'un groupe de « production », actions de formation thématiques, exploitation de la documentation, comité de lecture...*).
- ◆ Réalisation par l'animateur de synthèses, notamment sous la forme d'un compte-rendu annuel d'activités, quant aux actions réalisées par les membres du réseau et communication celles-ci aux autorités compétentes (*cf. IGIR, IG VIR, SAJ,...*)....
- ◆ Invitation du/des PRJ lors de certaines réunions de l'équipe de direction pour dresser des bilans intermédiaires sur l'actualité juridique, des thèmes transverses....
- ◆ Vigilance des IGIR et IG VIR quant à la pérennité des emplois de PRJ dans les structures (*cf. notamment à l'occasion de mobilités, de promotions...*) Il

s'agit d'assurer le remplacement de PRJ réalisant une mobilité par des agents disposant d'une culture juridique de base et disposant d'un crédit « temps » de la part de leur supérieur hiérarchique pour assurer cette mission.

- ◆ Reconnaissance par l'encadrement supérieur de la professionnalisation des PRJ et prise en compte de celle-ci dans la rémunération (*cf. primes, NBI...*) à l'instar de ce qui a pu être mis en œuvre pour d'autres agents spécialisés (*cf. informaticiens...*).
- ◆ Evaluation, validation et éventuellement diffusion par le SAJ des productions réalisées par le réseau (*cf. par exemple : guide de procédure, lexique spécialisé...*)

En troisième rang :

- ◆ Engagement des PRJ dans des travaux d'instances regroupant les services déconcentrés de l'Etat (*cf. « pôles juridiques » départementaux mis en place par les autorités préfectorales*), en ayant le souci en aval de faire bénéficier les services déconcentrés des travaux et productions de ces instances.
- ◆ Mise en évidence de la fonction « juridique » dans les documents d'orientation stratégique des structures (*cf. identification des thématiques prioritaires, des modalités de prévention, de démarches « Qualité », mise en évidence de quelques indicateurs...*)
- ◆ Intervention des IGIR et IG VIR lors des missions d'inspection afin d'évaluer les activités des PRJ et les productions réalisées par le réseau. (*cf. rapports du COPERCI*).

## **II – Des modalités de communication au service d'une intégration toujours plus complète des dimensions juridiques dans l'activité des directions et services.**

Actions identifiées comme prioritaires :

- ◆ Développement par chaque PRJ de liens fonctionnels entre son service d'appartenance et les autres services de sa structure (DRAF, DDAF, DDSV...) afin d'accroître sa visibilité et son aire d'action.
- ◆ Appuis de l'animateur à ces démarches notamment en développant des ateliers thématiques, des réunions d'information et de formation dans les structures où les PRJ souhaitent accroître, en plein accord avec leur responsable, leur périmètre d'action .

- ◆ Engagement des cadres dirigeants dans la valorisation et développement du réseau par l'octroi de moyens facilitant les séances de travail entre PRJ : temps, frais de déplacement, création de fonds documentaires....
- ◆ Action de persuasion des IGIR et IGVIR en direction des cadres dirigeants sur la pertinence du réseau dans la mise en œuvre des politiques publiques confiées aux services du MAAPAR. (*cf. par exemple nouvelle PAC, droit de l'environnement ...*). Une information sur le coût des contentieux pourrait être réalisée annuellement. Il semble aussi utile de faire mieux sensibiliser les personnels du MAAPAR quant à l'altération de l'image publique des services du fait de contentieux multiples et non argumentés.
- ◆ Développement des liens entre le SAJ et les cadres dirigeants locaux pour établir des bilans réguliers sur les problématiques juridiques, le contentieux et le développement de la prise en compte des paramètres juridiques dans l'action des services. (*exemples : lors des séminaires des DRAF, des DDAF, des DDSV, des Provoiseurs ...*)
- ◆ Suivi par le SAJ de la mise en œuvre de la note de service commune « SAJ – DGA » de décembre 2002 (*en concertation avec les IGIR et les IGVIR*).

#### En seconde priorité

- ◆ Développement de la mutualisation des expériences de terrain dûment validées en prenant part aux activités de production mises en œuvre au sein du réseau. Il s'agit ici de dépasser des comportements de type « consommateur » pour un positionnement de « producteur-coopérateur ».
- ◆ Elargissement des thématiques en prenant de plus en plus en compte trois dimensions qui apparaissent comme « stratégiques » pour les services déconcentrés :
  - Agriculture, (suites des accords de Luxembourg),
  - Hygiène alimentaire et santé animale,
  - Environnement
- ◆ Consolidation par chaque animateur des relations entre le réseau dont il est responsable et le SAJ (*exemples : coordination des chantiers thématiques, veilles spécialisées...*). Il paraît utile d'identifier les meilleurs circuits d'information entre les différents acteurs : SAJ, cadres dirigeants, animateurs, PRJ....

- ◆ Mise en place par les équipes dirigeantes de tableaux de bord afin de suivre les pratiques juridiques et les éventuelles suites contentieuses. (*cf. valorisation du logiciel COGITER*)
- ◆ Participation « ciblée » de juristes du SAJ à des ateliers thématiques, groupes de travail, comités d'animation, séminaires ... mis en œuvre par les réseaux.
- ◆ Appui du SAJ à la coordination des différents réseaux. (*exemples : réunions régulières, diffusion des innovations, site dédié dont l'administration serait assurée par le SAJ et les animateurs de réseaux ...*) Il s'agit principalement d'éviter que plusieurs réseaux s'engagent simultanément dans des travaux similaires.
- ◆ Développement par les directeurs départementaux de la prise en compte des dimensions juridiques dans les actions inter-services et interministérielles (*exemples : Mission Inter Services de l'Eau, Pôles de compétence...*)

### **III – Des actions au service du développement d'une culture juridique : base de la prévention du contentieux.**

En priorité :

- ◆ Développement des actions de production et d'échanges avec les personnels assurant des missions techniques (*cf. le développement d'un partenariat entre personnels « techniques » et « PRJ » afin de favoriser la prévention du contentieux et la veille juridique*).

Ceci constituait la visée initiale formulée lors du séminaire de Rennes en 1999 ... et demeure de pleine actualité.

- ◆ Evaluation par chaque animateur de réseau de l'impact des actions de type « information – formation » réalisées dans les services déconcentrés à leur demande (*en lien avec les cadres dirigeants locaux, les IGIR et les IGVIR*).
- ◆ Appui des cadres dirigeants locaux aux initiatives en matière de formation par la mise à disposition de moyens : temps, accès aux bases de données disponibles sur Internet, budgets de formation ... sans omettre un soutien quant à la pertinence de ce type d'action visant à la prévention des « risques juridiques » (*cf. par exemple en identifiant des thématiques à traiter à priorité, en étant présents lors de la clôture de ces temps de formation pour identifier les points de vigilance, les actions à engager...*)

- ◆ Valorisation à l’initiative des cadres dirigeants : directeurs, inspecteurs... de temps d’échanges inter catégoriels rassemblant des personnels « techniques » et des PRJ afin que les « réflexes juridiques » se développent. Des formations locales, de type « Journées thématiques », seraient à cette fin très adaptées.
- ◆ Réalisation par les soins du SAJ de supports ayant une visée de vulgarisation afin de favoriser la diffusion d’une culture juridique au sein du MAAPAR (*cf. par exemple : lettre juridique, lexique, fiches techniques, mémento remis lors de prise de fonctions des jeunes fonctionnaires...*)

En seconde priorité :

- ◆ Engagements des PRJ dans la réalisation d’actions de sensibilisation et/ou de formation continue destinées aux personnels des services et en priorité aux agents ne disposant pas de culture juridique de base . Ces actions devraient être pilotées par chacun des animateurs de réseaux en lien avec les autorités locales, les IGIR et IGVIR.
- ◆ Mise en œuvre par chaque animateur, avec l’appui d’un « chef de projet » membre du comité d’animation, d’actions de sensibilisation et/ou de formation visant à la prévention du contentieux. Ces actions seraient plus particulièrement destinées à des agents oeuvrant dans des secteurs « sensibles » à identifier au niveau local ou régional. (*cf. par exemple le droit de la chasse, règlements liées à la loi sur l’eau, les droits à produire dans la nouvelle PAC....*)
- ◆ Renforcement, à l’initiative de l’encadrement de proximité, des inscriptions dans des formations spécialisées à dimension juridiques pour des personnels de formation technique (*exemples : contentieux des marchés publics, droit de l’environnement,...*)
- ◆ Consolidation du rôle d’orientation du SAJ dans l’élaboration des dispositifs ministériels de formation initiale et continue (*cf. liens avec la DGA – S/D DPRS et les instituts de formation : ENGREF, INFOMA...*)





## Logiques d'action plurielles des professionnels en réseau et évaluations de réseaux de professionnels : quelques pistes

---

Cinq années après l'émergence du premier réseau de personnes ressources juridiques, d'autres réseaux couvrent progressivement le territoire. Est-ce à dire que les modalités de travail de ces entités sont stabilisées et qu'après une période d'expérimentation, ces réseaux seraient entrés dans une phase de reproduction ? Rien n'est moins sûr !

D'abord parce que ces membres de ces entités, au-delà des expériences capitalisées, prolongent leurs questionnements. Cette recherche constitue non une fin en soi ou une quelconque « maladie de jeunesse » mais une preuve de leur souci d'efficacité et de pertinence. En contre point à l'action conduite au quotidien, souvent dans l'urgence, les personnes ressources juridiques adoptent une posture réflexive. Celle-ci est une preuve de leur maturité. animateurs et membres des réseaux ont le souci d'explicitier leurs méthodes, de porter à connaissance leurs travaux, de rechercher avec l'ensemble des acteurs concernés des voies de progrès.

Par ailleurs, les parties prenantes ont une conscience vive de l'évolution de la demande sociale et des enjeux auxquels sont confrontés les services du ministère en charge de l'agriculture. Les domaines d'intervention prioritaires ne sont pas nécessairement ceux des années de fondation, les responsables et les personnels techniques des services déconcentrés attendent des conseils de nature différente, l'administration centrale appréhende de manière plus précise les contributions des différents niveaux de l'institution et peut ainsi mieux piloter de l'ensemble des ressources.

Deux ensembles de questionnements nous paraissent au centre des interrogations quant au futur.

- Comment valoriser au mieux les engagements des personnes ressources juridiques sachant qu'il n'y a pas à ce jour - et qu'il n'existe vraisemblablement pas - de modèle unique ?
- Comment apprécier les contributions apportées par ces communautés professionnelles oeuvrant en réseau au sein d'une institution marquée par la diversité de ses missions ?

Si la première question soulève des interrogations en terme de gestion des personnels autour de problématiques telles que la reconnaissance professionnelle, les motivations, les trajectoires, les modes de coopération... la seconde conduit à des questionnements en terme d'évaluation de politiques publiques, de choix des critères, des modalités de mise en œuvre...

I - Quelques hypothèses quant aux logiques d'action des personnes ressources juridiques et à la gestion de celles-ci.

Les membres des réseaux, les animateurs et les cadres dirigeants s'accordent sur la variété des positionnement des personnes ressources juridiques. Etre personne ressource juridique au sein d'une structure régionale ou départementale, voire dans un établissement public d'enseignement, ne se résume pas à un emploi et encore moins à un statut. Cette diversité tient à la pluralité des structures, à celle des positions fonctionnelles ou hiérarchiques, aux cursus de formation initiale et continue, aux trajectoires professionnelles, aux projets portés par chacun....

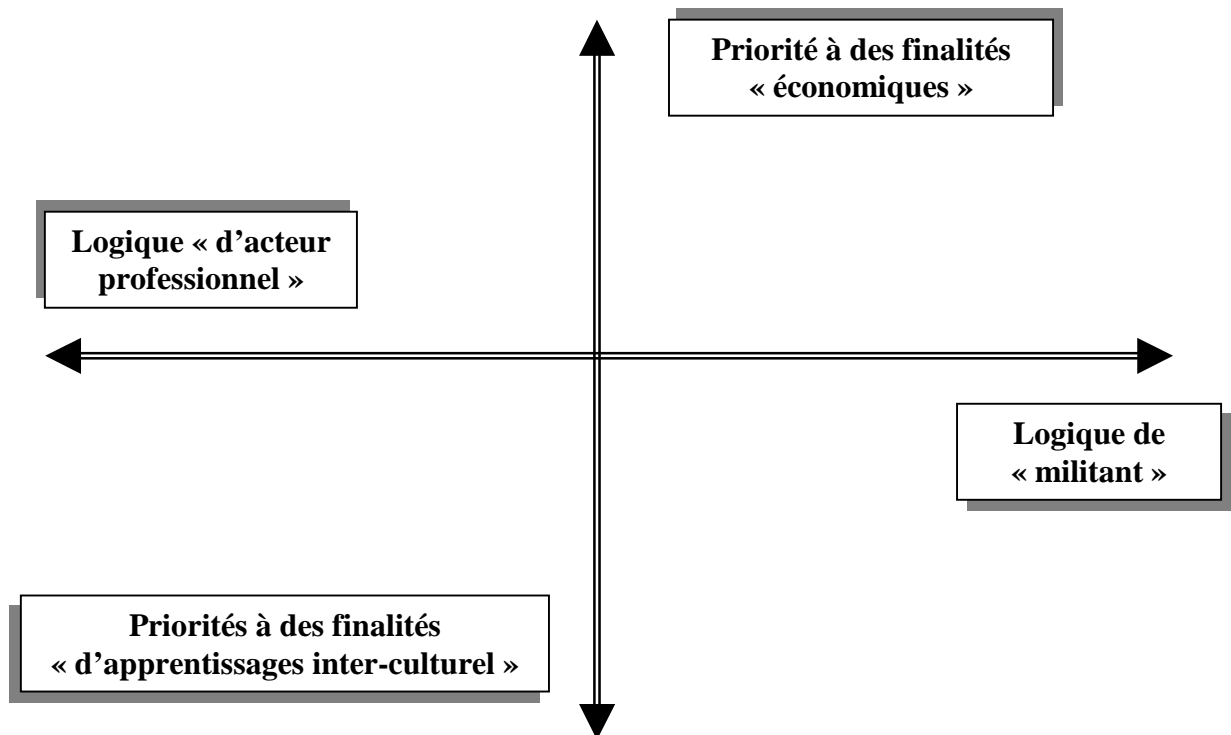
Loin d'être un handicap, cette variété constitue l'une des principales richesses des réseaux. Elle fonde leur adaptabilité et leur capacité à répondre à des attentes elles mêmes fort différentes. Cependant, cette variété ne saurait être sous administrée au nom d'une improbable capacité à l'auto-pilotage. Nous considérons au contraire que la valorisation de logiques d'action différentes appelle à des modes de gestion plus personnalisés. C'est à ce prix que l'effet démultiplicateur, cœur des dynamiques de réseaux, sera optimisé.

1 - Un essai d'identification de quatre logiques d'action des PRJ

L'analyse des données recueillies lors des quelques neuf séminaires ayant réunis les PRJ « Grand-Ouest » et des échanges avec des animateurs et membres d'autres réseaux nous conduisent à identifier deux axes qui ordonnent ces logiques.

Le premier axe distinguerait les PRJ valorisant en terme de finalité plutôt des objectifs « économiques » à ceux qui mettraient plutôt en avant des finalités « d'apprentissages inter-culturel »

Le second axe placerait en miroir d'une part les PRJ oeuvrant dans une logique de « militant » à d'autre part ceux développant une logique « d'acteur professionnel ».



Ces deux axes délimitent quatre aires, chacune d'elles permet d'identifier un « idéal –type » au sens défini par Max Weber, c'est à dire une modélisation d'activités observées <sup>4</sup>. Ces modèles n'ont pas pour objet de donner à voir de la réalité mais de proposer un cadre de lecture de faits sociaux multifformes, complexes et évolutifs afin de disposer de trames de compréhension et d'action.

---

<sup>4</sup> Qu'est-ce que l'idéal-type selon M. Weber ? C'est une construction intellectuelle obtenue « en accentuant unilatéralement un ou plusieurs points de vue et en enchaînant une multitude de phénomènes donnés isolément, diffus et discrets, que l'on trouve tantôt en grand nombre, tantôt en petit nombre, et par endroits pas du tout » . (M. Weber: « Essais sur la théorie de la Science », Paris, Plon, 1968, p.181).

## 11 – la logique des « bénévoles »

Ces personnes valorisent tout à la fois une logique d'action « militante » et mettent en avant des finalités « d'apprentissage inter-culturel ».

Pour elles, être personne ressource ne constitue pas un emploi. Elles se définissent professionnellement par l'appartenance à un service, par la mise en œuvre d'une mission... et le rôle de PRJ constitue l'une des dimensions de leur identité professionnelle : une identité choisie et non attribuée par l'institution. Ce qui a du prix à leurs yeux : c'est de partager des informations, des connaissances, des « tours de main » professionnels avec des collègues qui ont des attributions différentes. S'ils mettent en avant leur volonté de partager leurs savoirs et savoir-faire juridiques avec des personnels à profil « technique » c'est bien sûr en lien direct avec les finalités du réseau : développer la prévention du contentieux, permettre à chaque agent de l'institution de disposer des registres d'action juridique... Cependant, cette ouverture à l'autre, est aussi identifiée comme une opportunité d'inter connaissance : il ne s'agit donc pas que d'une fonction pédagogique unilatérale.

Les « mobiles » de l'engagement s'ancrent principalement sur :

- la valorisation d'une conception civique de l'action publique : « *Le service au public se doit d'être assis sur des règles de droit et appliqué par tous les agents* »,
- une dynamique de coopération cognitive : « *Je peux t'apprendre à appliquer ce point de réglementation et se faisant j'accède à des connaissances techniques, économiques... nouvelles pour moi* »

Pour les « bénévoles », la reconnaissance du bien fondé de leur engagement appartient principalement à leurs collègues de travail. Ils privilégieront donc une aire d'action limitée : leur service. Ils seront aussi très satisfaits de voir le bon aboutissement d'un dossier auquel ils ont apporté leur contribution.

## 12 – la logique des « modernisateurs »

Ces personnes valorisent tout à la fois une logique d'action « militante » et mettent en avant des finalités « économiques ».

Ces agents vont incorporer la fonction de PRJ à leur emploi. Pour elles, cette dimension ne constitue pas une dimension accessoire ou facultative. Elles adhèrent au message institutionnel : réduction du nombre de contentieux,

prévention, souci de la gestion des deniers publics consacrés aux débours... mais aussi à celui valorisant les compétences.

Cette fonction sera à leurs yeux d'autant plus légitime qu'ils :

- disposent d'un savoir juridique et/ou de savoir-faire professionnels : « *Il n'est pas concevable que je ne mette pas mes ressources au service de l'institution* » ;
- possèdent, du fait de leurs fonctions, une vision consolidée des défaillances des services en matière juridique et contentieuse : « *Il n'est pas acceptable dans un contexte de ressources rares, de réduction des moyens ... de ne pas modifier l'action des services* » .

Pour les « modernisateurs », acteurs parfois engagés dans des processus de même nature : gestion de systèmes d'informations, formation continue, contrôle de gestion... la légitimité de leur action sera principalement mesurée à l'aune des orientations des cadres dirigeants et à celle des bilans annuels d'activité. Les « modernisateurs » tenteront, en fonction de leurs disponibilités en temps et de leurs savoir-faire, d'agir au-delà du strict périmètre de leur service. A l'horizon plus local des « bénévoles », les « modernisateurs » seraient tentés par une vision plus institutionnelle : la direction départementale, la direction régionale ...

### 13 – la logique des « acteurs – stratèges »

Ces personnes valorisent tout à la fois une logique d'action « professionnelle » et mettent en avant des finalités « économiques ».

Pour ces personnes, les objectifs de l'institution en matière d'action juridique sont perçus comme particulièrement fondés. Elles ont connu, et sont régulièrement témoins de pratiques défaillantes. En outre, elles considèrent que les temps à venir seront encore plus marqués par la juridicisation et que les phénomènes observés sont gros de menaces nouvelles. Leur attention au futur est forte et elles identifient explicitement des actions à conduire prioritairement. Ce contexte est analysé comme une opportunité. Leur projet individuel s'inscrit dans une trajectoire ascendante portée par la reconnaissance de leur professionnalisme dans le domaine du droit.

Ces personnes seront d'autant plus amenées à s'engager dans cette logique qu'elles :

- disposeront d'un bagage théorique et pratique certifié « *J'ai un diplôme et j'ai derrière moi plusieurs années de pratiques dans différents secteurs* » ;

- pourront s'appuyer sur un responsable local qui légitimera doublement cet engagement : « *Ma mobilisation à trois-quart de temps a été acquise avec l'aval de mon responsable qui considère cela comme une priorité du service* »

Cette logique d'investissement important sera légitimée par les « acteurs stratégiques » sous deux conditions. A court et moyen terme, ces personnes attendent une augmentation des moyens mis à leur disposition : temps pour se consacrer à leurs activités, lisibilité de leurs attributions dans l'organigramme, possibilités d'actualiser leur formation... A plus long terme, les « acteurs stratégiques » seront très attentifs à des reconnaissances plus individualisées : primes, et/ou avancements qui officialiseront à leurs yeux et aux yeux de leur institution leur professionnalisme.

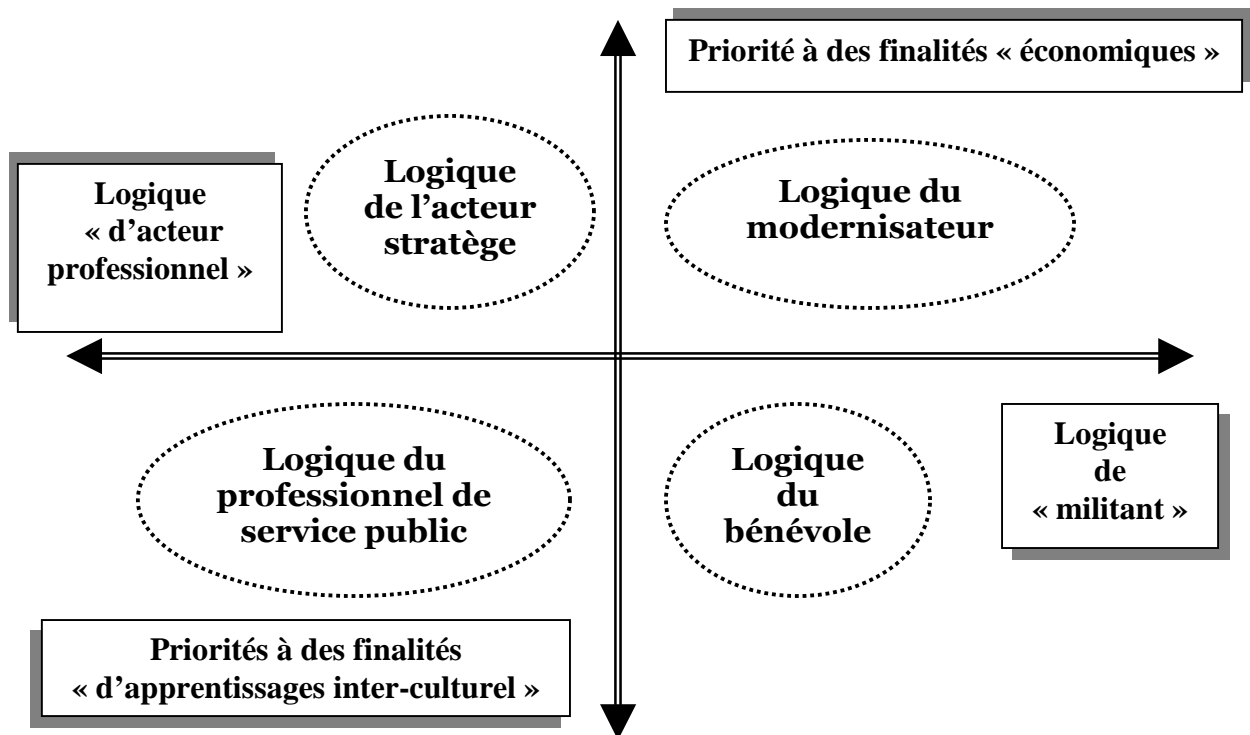
#### 14 – la logique des « professionnels de service public »

Ces personnes valorisent tout à la fois une logique d'action « professionnelle » et mettent en avant des finalités « inter-culturelles ».

Ces personnes adhèrent pleinement au constat d'une coupure culturelle dans l'institution. Ils déplorent les coopérations encore insuffisantes entre « administratifs » et « techniques ». Ils font régulièrement l'expérience de l'efficacité d'une approche en « tandem » qui conduit à traiter une action sous le double regard d'un ingénieur ou d'un technicien et d'une personne ressource juridique. Souvent attachés à des dynamiques de spécialisation professionnelle, ils considèrent que la résolution de « situations-problèmes » de plus en plus pointues ne peut être menée à bien que par cette voie : développer l'expertise et favoriser leur mutualisation. Les « professionnels du service public » seront d'autant plus amenés à s'engager dans cette logique qu'ils :

- bénéficient d'une position statutaire plutôt satisfaisante à leurs yeux tant à court qu'à moyen terme ;
- adhèrent à une logique de « métiers » forte et considèrent que l'institution doit s'appuyer sur la diversité et la complémentarité de ceux-ci pour progresser ; « *Les problèmes d'aujourd'hui et encore plus ceux de demain exigent des spécialistes et non des généralistes* ».

Cette logique se développera d'autant mieux que ces professionnels trouveront dans leurs services des occasions de faire la preuve de leurs savoir-faire. Le regard des pairs semble à cet égard particulièrement important. La dynamique de communauté professionnelle possède pour eux une valeur toute particulière. C'est en effet en son sein qu'ils vont pouvoir conforter leur professionnalisme, œuvrer collectivement pour la reconnaissance du métier, faire connaître leurs initiatives innovantes...



Les différentes logiques décrites – identifiées comme des idéaux-types – mettent en évidence les pluralités des justifications mises en avant par les personnes ressources juridiques membre des différents réseaux. Cette diversité, au-delà de vertus présentées ci-avant, soulève plusieurs questions :

- Quels types de production confier aux différentes composantes ?
- Quels modes d'animation privilégier ?
- Quelles logiques de circulation de l'information mettre en place ?

...  
et surtout ...

- Quels modes et quels critères d'évaluation privilégier ?

La nature des critères d'évaluation et celle des méthodes choisies paraît revêtir une importance double. Pour chacune des personnes, le choix de tel ou tel(s) critère(s) sera analysé en lien avec ceux qui ont à leurs yeux de la valeur. Des systèmes d'évaluation qui seraient durablement en décalage avec ceux qu'ils valoriseraient spontanément produiront doutes et pertes de motivation. En outre, les réseaux se trouveraient durablement questionnés quant à la légitimité de leurs productions communes. Or, cette dimension collective fonde pour une large part la crédibilité des réseaux.

Les questionnements en terme de reconnaissance, si importants pour des entités nouvelles, conduisent donc à accorder une place significative à l'évaluation.

## II – Quelques pistes pour une évaluation plurielle des réseaux de PRJ

Les organisations publiques et privées formulent l'évaluation de leurs activités autour d'un triptyque : moyens - objectifs – résultats. Elle est mise en œuvre le plus souvent sur un horizon annuel : le bilan d'activité. Le développement des tableaux de bord a en outre plutôt réduit cet horizon. Ainsi, nombre de grandes entreprises produisent, à la demande de leurs actionnaires ou de leurs représentants, des « bilans trimestriels » ; les services sont souvent invités à établir en cours de gestion des « comptes rendus » et des « prévisions »...

Si ces modalités s'avèrent pleinement légitimes, peut-on considérer qu'elles sont adaptées, suffisantes, pertinentes ... pour accompagner, encadrer, et si nécessaire promouvoir des communautés professionnelles telles les réseaux de personnes ressources juridiques ?

### 21 – l'évaluation « contrôle »

Les pratiques d'évaluation sont historiquement des pratiques de contrôle. L'étymologie de ce terme : « *contre-rôle* », nous renvoie précisément à la création des premiers registres de comptabilité. Ceux-ci étaient tenus en partie double afin de permettre par le visa d'un hiérarchique, une authentification par comparaison et rapprochement. Déjà, les célèbres « *missi-dominici* » de Charlemagne agissaient dans leurs fonctions financières selon ces dispositions.

Le contrôle est ainsi rattaché aux termes de modèle, norme, gabarit, programme... Le contrôle part donc toujours d'un étalon qui est posé antérieurement à l'action et les termes de références sont formulés par une personne extérieure à l'activité. Par ailleurs, la norme doit être homogène et stable. Sans ses attributs, elle serait perçue comme partielle. Ces caractéristiques identifient nombre de démarches d'inspection, d'accréditation, de certification Qualité...

Parmi les critiques formulées à l'encontre des formes les plus formalisées de l'évaluation « contrôle », citons : l'incitation au conformisme, les pratiques de dissimulation, le développement de « jeux à somme nulle »... qui génèrent *in fine* des comportements bureaucratiques.

Le caractère contre-productif de ces approches en écho aux mode de fonctionnement des communautés professionnelles agissant en réseau est patent. Néanmoins, il n'est pas exclu de penser que certaines institutions,



troublées par ces entités à leurs yeux « hors-normes », puissent être amenées à les mettre en œuvre.

## 22 – l'évaluation « managériale »

Ce mode d'évaluation prend son élan en réponse aux limites de l'évaluation « contrôle ». Elle opte pour un niveau d'analyse plus circonscrit : l'entreprise ou l'atelier plutôt que l'institution ou l'établissement. Elle accorde une place à l'individu au travail en renonçant à analyser que les procédures. L'activité est lue de manière moins analytique. La vérification de la conformité des gestes, l'application stricte de normes... perdent leurs places cardinales. L'évaluateur « managérial » porte son attention sur les processus mobilisés. Il va attacher plus de prix aux résultats obtenus qu'aux méthodes utilisées. L'homme au travail est écouté plus en qualité d'acteur que d'agent.

La prise en compte du destinataire « final » du bien ou du service : client, usager, bénéficiaire... oriente l'évaluation. Son point de vue peut devenir central déplaçant le centre de gravité de l'évaluation du seul contrôle interne vers une analyse de l'environnement dans ses composantes économiques et sociales.

Ainsi, l'évaluation « managériale » dépasse l'approche mécanique de l'évaluation « contrôle » pour appréhender les causes des écarts observés. L'évaluation prend en compte la complexité des interrelations, intègre un mode de raisonnement de type biologique et le diagnostic trouve sa pertinence dans les conseils qu'il permet de formuler.

Ces modalités plus soucieuses de la prise en compte de la complexité, des interactions en émergence ayant lieu non pas seulement au sein de l'organisation mais aussi, voire surtout avec ses partenaires « externes », son souci de formuler des conseils plutôt que prononcer des blâmes... semble assurément plus efficaces au regard des caractéristiques des communautés professionnelles en réseau.

## 23 – l'évaluation « réticulaire »

Les années 1980 – 1990 ont vu le développement de formes de travail moins formalisées, mobilisant de manière transversale plusieurs unités pour une activité nouvelle. L'industrie a promu la création de groupes « projet », la généralisation de contrats de sous-traitance... Ceux-ci ont ouvert la voie à la multiplication tant dans le domaine économique que social d'activités en réseau.

La notion d'organigramme, centrale dans les systèmes de type « taylorien », cède progressivement sa place aux notions d'intersection, de nœuds, d'articulations, d'ensembles « *ad-hoc* », de configuration d'activités... A une logique fondée sur des systèmes définis *a priori*, l'évaluation est confrontée à des ensembles flous, en recomposition fréquente, au pilotage centré résolument sur les attentes des bénéficiaires et moins sur les ordres d'une lointaine hiérarchie.

Si ces modes d'organisation sont plutôt regardées avec réserve par les tenants de l'évaluation « contrôle », les responsables opérationnels, sensibles à la réactivité de ces modalités de travail, s'en font les défenseurs.

L'évaluation de ces entités implique plusieurs ruptures. Ne se référant pas à un modèle *a priori*, le contrôle en écho à un référentiel, un gabarit... devient difficile. Il sera en outre fortement rejeté par les membres des réseaux de professionnels qui revendiquent leur originalité.

L'absence de modèle implique d'abord une définition du cadre, des limites, des frontières du système... En faisant expliciter par les membres du réseau le pourquoi du « dans le réseau » et du « hors réseau », l'évaluateur accède aux finalités, objectifs et modes de travail. L'évaluation « réticulaire » ne se fonde pas sur un cadre posé *a priori* mais sur un cadre d'analyse construit avec les évalués.

A une position externe à l'activité, élaborée *a priori*, sur des normes impersonnelles, propre à une posture de contrôle ; l'évaluation « réticulaire » va privilégier une position concomitante à l'activité, élaborée en aval de celle-ci et réalisée avec les évalués.

L'évaluation devient plus un processus de « co-évaluation », axé sur la compréhension des dispositifs de régulation de l'activité, sur la mesure des effets effectifs en écho aux effets visés. Cette évaluation « réticulaire » peut paraître faible du fait de son absence de modèle canonique. Mais inversement elle peut se révéler très pertinente au sens où elle éclaire en profondeur les mobiles de l'action, les modalités de travail et les processus construits par les membres pour faire face aux situations nouvelles, imprévues, novatrices...

## 24 – l'évaluation politique et éthique

Les deux premiers modes d'évaluation, largement dominants, demeurent prisonniers du triptyque : moyens - résultats – objectifs. Souvent décevants à moyen terme : les nouvelles normes ne sont pas forcément mieux comprises ou suivies que les anciennes, les réformes d'organigrammes n'apportent pas les résultats escomptés, les objectifs reformulés ne sont pas nécessairement

plus clairs pour les bénéficiaires... l'évaluation « contrôle » et l'évaluation « manageriale » sont tentées de perfectionner à l'infini leurs outils. Elles semblent victime d'une illusion techniciste. Les technologies peuvent-elles, à elles seules, répondre aux interrogations sur la valeur ?

Car évaluer, n'est-ce pas surtout conférer de la valeur ?

Les économistes nous apportent une réponse. Quand ils proposent la « dévaluation » d'une monnaie, n'est-ce pas sur le constat que celle-ci ne satisfait plus aux fonctions d'échange, de régulation, d'épargne ?

L'évaluation politique et éthique franchit une frontière. Elle considère que l'évaluation ne peut pas rester uniquement dans la mesure. Elle serait responsable du choix de la valeur attribuée mais aussi des grandes orientations, des visées ... et pas seulement des objectifs exprimés en termes quantitatifs. Ce choix ouvre deux options.

Pour certains auteurs, l'évaluation politique devrait favoriser en amont les débats sur les échelles de valeur. En associant les évalués à cette étape et après avoir recueilli leur aval, la légitimité de l'évaluation se trouverait scellée.

Pour d'autres, cette étape s'avérerait insuffisante. Ils considèrent que l'évaluation est un processus qui construit en permanence de la valeur et ... symétriquement de la non-valeur. Pour eux la valeur ne pourrait pas être définie de manière stable, fût-elle démocratiquement. Elle serait une construction sociale, en constante création, mise en débat... Ils insistent sur l'importance :

- de l'orientation de l'action car « *orienter, c'est choisir un Orient* », <sup>5</sup>
- de la prise en compte des dimensions éthiques : quel est le bien commun visé ?
- de l'appréciation des capacités d'auto pilotage de l'entité étudiée. La responsabilisation, l'autonomie... sont explicitement valorisés.

Les communautés professionnelles en réseau semblent rétives à une évaluation fondée sur une seule approche.

Ignorer l'existence de normes institutionnelles conduirait celles-ci à des positions difficilement tenables : la marginalisation qui en découlerait ne serait pas pertinente avec leurs visées que celles-ci soient prioritairement

---

<sup>5</sup> Ricoeur P., (1985) « Soi-même comme un autre » Paris Editions du Seuil

« économiques » : améliorer l'efficacité de l'institution ou « culturelles » : favoriser les apprentissages entre groupes professionnels.

A l'inverse, des évaluations « contrôles » apparaissent très peu adaptées aux logiques d'action des communautés professionnelles en réseau et tout particulièrement à celles qui légitimement construisent encore leurs repères.

A stade actuel, et compte tenu des dimensions institutionnelles et historiques qui caractérisent les réseaux de personnes ressources juridiques, celles-ci semblent devoir poursuivre un questionnement double déjà engagé :

« Réalisons-nous ce qui nous est demandé de faire ? »

« Ce qui nous demandé de faire, correspond-t-il bien à ce que nous devrions faire ? »

Ces deux questions semblent de nature à conjuguer d'une part la nécessaire interrogation quant à l'usage des moyens mis à disposition des réseaux par l'institution, et d'autre part, la mise en débat quant à l'adéquation des prestations apportées en écho aux attentes des interlocuteurs des réseaux de PRJ : collègues des services, bénéficiaires externes, instances dirigeantes de l'institution...

---

## **Annexes**



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,

DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES

**Direction Générale de l'Administration**  
**Sous-direction de la Modernisation et des services**

**Bureau de l'Organisation des services**

**Adresse : 78, rue de Varenne**

**75349 PARIS 07 SP**

**Suivi par : Monsieur Gilles BURBAN**

**Tél : 01.49.55.46.33**

**Fax : 01.49.55.40.23**

**Réf. interne :**

**Service des Affaires Juridiques**

**Adresse : 251, rue de Vaugirard**

**75732 PARIS Cedex 15**

**Suivi par : Madame Agnès DAUSSUN**

**Tél : 01.49.55.51.38**

**Fax : 01.49.55.44.63**

**Réf. interne :**

## **CIRCULAIRE**

**SAJ/C2002-9103**

**DGA/SDMS/C2002-1004**

**Date : 27 décembre 2002**

Date de mise en application :  
immédiate

Le Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

**Annule et remplace :**

à

Mmes et MM. les Préfets

MM. les Ingénieurs généraux chargés de mission d'inspection interrégionale

MM. les Inspecteurs généraux de la santé publique vétérinaire chargés de mission interrégionale

Date limite de réponse :

Mme et MM. Les Directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt

Mmes et MM. Les Directeurs Départementaux de l'agriculture et de la forêt

Mmes et MM. Les Directeurs Départementaux des services vétérinaires

Mmes et MM. les animateurs de réseaux de " P.R.J. "

**Objet :** Circulaire relative aux réseaux de personnes ressources Juridiques

**Bases juridiques :**

**Résumé :** Au vu de l'expérience positive des 2 réseaux de " personnes ressources juridiques ", Grand Ouest et Sud Ouest, le développement de

ces réseaux mérite d'être encouragé afin de permettre aux services déconcentrés de mieux maîtriser les règles de droit et donc de prévenir et de mieux gérer les contentieux. La présente circulaire présente le fonctionnement de ces réseaux.

**MOTS-CLES** : personnes ressources juridiques, animateurs de réseaux, prévention et gestion du contentieux

Destinataires	
Mmes et MM. les Préfets MM. les Ingénieurs généraux chargés de mission d'inspection interrégionale MM. les Inspecteurs généraux de la santé publique vétérinaire chargés de mission interrégionale Mme et MM. les Directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt Mmes et MM. les Directeurs Départementaux de l'agriculture et de la forêt Mmes et MM. les Directeurs Départementaux des services vétérinaires Mmes et MM. les animateurs de réseaux de " P.R.J. "	

### **Circulaire relative aux réseaux de personnes ressources juridiques**

L'expérience des deux premiers réseaux de personnes ressources juridiques : 1999 réseau grand Ouest et 2001 : réseau Sud Ouest, mérite d'être confortée et étendue.

La finalité de ces réseaux est de permettre aux services déconcentrés du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales d'améliorer la qualité, la sécurité et donc l'efficacité du service qu'ils rendent aux usagers par une plus grande maîtrise des règles de droit, une attention accrue portée à la prévention du contentieux et à une meilleure gestion des litiges.

La construction de ces réseaux participe à la fois de la démarche qualité mise en œuvre dans notre ministère et d'une recherche d'efficacité et d'économie en temps comme en moyens budgétaires : prévenir le contentieux c'est en effet éviter le coût et le temps consacrés au règlement des litiges.

Dans cette perspective, l'objet de la présente circulaire est de dégager les principes de fonctionnement des réseaux de personnes ressources juridiques et de souligner les conditions nécessaires à leur bon fonctionnement.

## **I - Les principes de fonctionnement**

### **L'intérêt des réseaux est :**

- d'identifier et conforter et, si elle n'existe pas, constituer au sein des services déconcentrés : DDAF, DDSV, DRAF, **une compétence juridique de proximité** susceptible d'intervenir rapidement avant ou en amont de la décision pour prévenir et le cas échéant traiter ou aider au traitement des litiges et à l'exécution des jugements.
- de mettre en place une dynamique permettant de **mutualiser les connaissances juridiques**.
- de permettre une **mobilisation rapide des ressources juridiques extérieures** au service grâce aux contacts et habitudes de travail établies par les personnes ressources juridiques : pôle juridique de la préfecture, animateur ou autres personnes ressources juridiques du réseau, contact adéquat avec le Service des Affaires Juridiques.

### **Le fonctionnement des réseaux de personnes ressources juridiques repose sur :**

1. la désignation, au sein de chaque service déconcentré appartenant au réseau, d'une ou de plusieurs "personnes ressources juridiques", (P.R.J.).
2. la nomination d'un animateur du réseau affecté à temps plein à cette mission, sur un emploi mutualisé entre les services membres du réseau,
3. l'appui du Service des Affaires Juridiques.

#### *1. Les personnes ressources juridiques assurent, au sein de leur service, une mission de :*

- veille juridique (repérage et diffusion des nouveaux textes, nouvelles jurisprudences...),
- conseil avant la prise des décisions (interprétation des textes à appliquer, détermination de la procédure à suivre, règles de compétence ou de forme à respecter...), en vue d'assurer la sécurité juridique des actes,
- aide à la résolution amiable des litiges ou au traitement des contentieux de premier ressort et à l'exécution des jugements,
- appui aux agents rencontrant des problèmes d'application du droit dans l'exercice de leurs missions,



- chaque fois que l'organisation le permet la tenue de tableaux de bord des contentieux gérés par le service.

## *2. L'animateur du réseau, juriste expérimenté dans les domaines du ministère,*

- assure un appui méthodologique aux personnes ressources juridiques dans l'exercice de leur mission par une veille juridique élargie et la diffusion d'informations juridiques, l'organisation d'ateliers d'approfondissement des principales législations appliquées et de formations juridiques, et de séminaires,
- coordonne la réalisation d'outils de travail communs en liaison avec le Service des Affaires Juridiques: guides de procédures, recueils de jurisprudences ainsi que l'échange d'informations, de conseils et d'expériences entre P.R.J.,
- apporte son aide en liaison avec le Service des Affaires Juridiques à la résolution des questions excédant la compétence des personnes ressources juridiques ou exigeant des réponses homogènes entre services,
- si nécessaire apporte un appui à la préparation des mémoires en défense dans les dossiers délicats,
- collabore avec les animateurs des autres réseaux de personnes ressources juridiques,
- assure une liaison permanente avec le Service des Affaires Juridiques en assurant le relais des questions et difficultés des personnes ressources juridiques et en transmettant conseils, informations et orientations du " SAJ "

## *3. Le Service des affaires juridiques apporte son soutien aux réseaux par :*

- la réalisation et la diffusion par messagerie d'une veille juridique sur l'ensemble des champs du ministère,
- la diffusion des outils méthodologiques réalisés au Service des Affaires Juridiques ou la validation de ceux réalisés dans les réseaux et la maintenance de ces outils,
- l'aide à l'organisation des séances de travail, de formation et de séminaires au sein du réseau,
- la réponse aux questions juridiques délicates ou récurrentes transmises par les personnes ressources juridiques et formalisées par l'animateur,

- si nécessaire l'appui à la préparation des mémoires en défense dans les dossiers délicats,
- la coordination entre les animateurs des différents réseaux de P.R.J.

## **II. Les conditions nécessaires pour un fonctionnement optimal des réseaux de personnes ressources juridiques :**

### **Le ressort territorial du réseau et le choix de l'animateur**

Il appartient aux Ingénieurs généraux chargés de mission d'inspection interrégionale et aux Inspecteurs généraux de la santé publique vétérinaire chargés de mission interrégionale de promouvoir la constitution de réseaux lorsque les conditions favorables sont réunies :

- conscience des directeurs des services déconcentrés de l'acuité des problèmes juridiques,
- volonté d'identifier une ou des personnes ressources juridiques dans leur service,
- accord pour la mise en commun d'un emploi à temps plein pour l'animateur et de quelques moyens matériels (PC) et financiers (frais de documentation, d'organisation des réunions...).

En ce qui concerne le ressort territorial, il n'y a pas de règle impérative quant à l'assiette du réseau : la nécessité de s'adapter aux besoins, aux spécificités et aux ressources de chaque région ou inter région implique de choisir un ressort territorial approprié aux difficultés juridiques locales.

Les deux exemples actuels (réseau grand Ouest, réseau Sud Ouest) s'insèrent dans des cadres géographiques très vastes. Ils montrent cependant que ce choix conduit rapidement à une charge de travail très lourde pour l'animateur de réseau.

La constitution de nouveaux réseaux sur des assiettes géographiques plus réduites mérite d'être suivi avec attention.

- Il est souhaitable que tous les services : DDAF, DDSV, DRAF, présents dans le ressort territorial, participent au réseau : les ressources juridiques ne sont en effet pas suffisamment abondantes et les problèmes rencontrés au plan juridique, pour une large partie communs, il convient donc d'éviter la multiplication de réseaux sectoriels.

Il convient toutefois de permettre une insertion souple des DDSV dans les réseaux, en privilégiant la désignation de PRJ dans les DDSV les plus importantes, ou dans les DDSV chargées de la coordination au niveau

régional, éventuellement les PRJ secrétaires généraux des Services des Affaires Générales communs aux DDSV et aux DDAF.

Les IGIR, IGVIR et chefs de services déconcentrés doivent être vigilants à ce que , grâce à la diversité des profils des PRJ et au choix des thèmes de travail du réseau, toutes les activités des services déconcentrés puissent bénéficier de relais et d'appui en matière juridique.

- En ce qui concerne le choix de l'animateur, il convient que celui-ci se porte sur une personne ayant à la fois une solide formation juridique générale et une expérience appliquée aux métiers des ministères, MAAPAR et MEDD, et des qualités de dynamisme et de contact favorables au travail d'animation, de soutien et de conseil auprès des personnes ressources juridiques.

### **Le choix et le positionnement des personnes ressources juridiques :**

Dans la perspective de construire ces réseaux mais aussi plus généralement de sécuriser au plan juridique les actes pris par les services déconcentrés, il convient de mobiliser et, lorsqu'elles n'existent pas, de constituer des ressources juridiques de proximité par des affectations ou des recrutements adéquats de juristes.

- Il appartient aux directeurs des services déconcentrés insérés dans un réseau de veiller tout d'abord à désigner comme personnes ressources juridiques des personnes disposant d'une compétence juridique certaine, que celle-ci ait été acquise par la formation initiale ou par l'expérience acquise dans la mise en œuvre de législations spécifiques et par la formation continuée.

Ces personnes doivent également avoir la volonté et le dynamisme nécessaire pour s'investir dans cette mission et une aptitude aux relations leur permettant des contacts fructueux dans l'ensemble de la structure dont elles relèvent et la recherche de soutiens extérieurs : pôle juridique de la Préfecture, animateur et autres P.R.J. du réseau, Service des affaires juridiques...

- Il est ensuite nécessaire de donner à ces personnes ressources juridiques les moyens administratifs d'un rayonnement dans l'ensemble de leur structure :

- définir précisément leurs missions et leur positionnement par une note de service ou lettre de mission en fonction des besoins et des contraintes locales.

A cet égard les fiches d'emplois types élaborées par l'observatoire des missions et des métiers, dans le cadre du suivi de l'évolution du réseau Grand

Ouest, qui ne constituent pas une norme, peuvent néanmoins apporter une aide utile dans la préparation des lettres de mission.

- dégager du temps libre permettant l'exercice de cette mission.

S'il n'est pas systématiquement possible d'affecter un agent à temps plein à cette mission, il convient du moins d'éviter de désigner des personnes déjà fonctionnellement surchargées de travail et considérer que cette mission, pour être correctement exercée, ne peut mobiliser moins de 25% d'un équivalent temps plein. Au-delà de ces exigences minimales, il appartient à chaque directeur de désigner une personne polyvalente ou plusieurs personnes spécialisées ou désirant s'investir dans un champ juridique et de définir leurs missions en fonction des besoins et des possibilités locales.

- favoriser leur accès aux formations organisées dans le cadre du réseau, du pôle juridique de la préfecture ou mises en place par la D.G.A.

D'autres facteurs peuvent favoriser le rayonnement de la P.R.J. tels que : l'identification de la P.R.J. sur l'organigramme, le positionnement auprès du Directeur, la participation à certaines réunions de direction, la représentation de la direction auprès du pôle juridique de la préfecture, du tribunal administratif, l'envoi systématique de certains courriers : requêtes, réclamations, demandes de communication de documents administratifs...

La P.R.J. doit pouvoir également bénéficier d'une formation de prise de fonctions.

### **La mise en œuvre d'outils de prévention et de gestion du contentieux**

#### *Une documentation juridique de base :*

Il est nécessaire que la ou les personnes ressources juridiques soient dotées d'une documentation juridique de base : une bibliothèque juridique minimale vous est proposée en annexe. Elle pourra être utilement complétée par le recours à la documentation de l'animateur, des autres P.R.J. , du S.A.J. et du pôle juridique de la Préfecture lorsqu'il existe.

Il est souhaitable par ailleurs que les services les plus confrontés à la mise en œuvre de procédures administratives : contrôle des structures, aménagement foncier, aides PAC, disposent de textes à jour dans leur champ de compétence : code rural récent, lois ou décrets codifiés.

#### *Un logiciel de gestion du contentieux :*

Un logiciel de gestion du contentieux prévu pour pouvoir être utilisé sur l'ensemble du territoire a été élaboré dans le cadre du réseau Grand Ouest, il se

nomme Cogiter. Ce logiciel, conçu par et pour les personnes ressources juridiques présente l'avantage :

- de permettre une vision d'ensemble du contentieux généré par l'activité d'une direction : sa nature, son importance, sa localisation, son ancienneté, les problèmes juridiques posés,
- de suivre chaque litige pendant la procédure juridictionnelle et tout particulièrement de respecter les délais impartis par le juge et de repérer les causes d'annulation des actes les plus fréquentes,
- de réutiliser les moyens de défense qui ont fait leur preuve.

Cet outil vous évitera des annulations et condamnations pécuniaires par défaut et vous permettra de modifier vos procédures administratives pour prévenir le contentieux et finalement de gagner du temps.

Pour atteindre son objet et vous permettre de maîtriser votre contentieux, il est souhaitable que la saisie des requêtes sur le logiciel COGITER soit assurée dès leur introduction jusqu'à leur conclusion par une personne ressources juridiques ou à défaut par un agent familiarisé avec la procédure juridique.

### **Les relations avec les pôles juridiques des préfectures**

Depuis deux ans ces pôles juridiques se sont développés au sein des préfectures avec une double fonction de conseil et d'expertise d'une part, en amont des décisions administratives, de veille et d'information juridiques d'autre part. Il convient que les réseaux de P.R.J. du MAAPAR coopèrent avec les pôles juridiques et, lorsque c'est possible, s'appuient sur eux.

Ce peut être le cas de façon privilégiée pour les questions juridiques communes aux différents services de l'Etat : questions relatives à la compétence des autorités administratives, de relations avec les usagers ou encore dans les relations avec les juridictions : pratique du référé, relations avec le parquet. La documentation du pôle juridique peut également constituer une ressource appréciable pour les P.R.J.

Le Directeur Général de l'Administration La Directrice

Chef du Service des Affaires Juridiques

### **Annexe sur la documentation juridique de base**

#### **Documentation de la P.R.J.**

CHAPUS : droit administratif Tome 1

CHAPUS : droit du contentieux administratif.

Codes :

Rural - Environnement - justice administrative - code administratif - collectivités territoriales (CGCT) - code des marchés publics et son instruction-

Manuel de procédure aménagement foncier

Structure (à paraître)

Dictionnaire permanent environnement,

L'entreprise agricole

Accès à Légifrance

Documentation de l'animateur : en sus

Bases de données jurisprudentielles.

Tables du Lebon

Jurisclasser administratif

---

## EVALUATION DU RESEAU « GRAND – OUEST »

### -- Cahier des charges --

---

Lors du séminaire de novembre 2002 à Alençon il a été évoqué l'opportunité de conduire une évaluation des activités du réseau des PRJ du « Grand Ouest ». En effet, quatre ans après sa création, il est légitime que les acteurs concernés puissent disposer d'un diagnostic et d'axes de progrès. Quatre objectifs fondamentaux avaient constitué la « Charte » du réseau : la prévention du contentieux, le développement de la culture juridique dans les services, la gestion du contentieux et la prise en compte de la règle de droit dans l'élaboration des décisions administratives.

A cette fin, un étudiant du Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées « Conseil aux collectivités en matière de politique de développement » de l'Université de Paris XIII, Monsieur A. LOUM, apportera son appui dans le cadre de son mémoire de fin d'études. Ce mémoire sera supervisé par l'Observatoire des missions et des métiers.

### **I - Les objectifs de l'évaluation**

La finalité de cette évaluation s'articulera autour de quatre dimensions :

- Les résultats observables,
- Les modes de fonctionnement mis en œuvre,
- Les améliorations à apporter.

Il s'agit *in fine* d'évaluer la pertinence de la démarche engagée et de mettre en évidence les dimensions qui pourraient être mises au service du développement du réseau « Grand – Ouest » et des autres réseaux de PRJ.

### **II - Les productions attendues :**

- **Un diagnostic** intégrant d'une part, les points de vue des différents acteurs du réseau (les PRJ et l'animateur), les collègues de travail « partenaires »

des PRJ, l'encadrement supérieur, le Service des Affaires Juridiques, l'Observatoire des missions et des métiers, et d'autre part ceux des représentants externes : magistrats de la juridiction administrative, pôles juridiques préfectoraux, représentants d'usagers,.... Celui-ci s'attachera à décrire et analyser :

- La pertinence des orientations retenues lors du séminaire « fondateur » (1999),
- L'adéquation entre ces choix et les problématiques concrètes des services déconcentrés du « Grand - Ouest »,
- L'étude des tâches effectuées par chacune des « personnes ressources juridiques » : nature, temps passé, missions prévues aux fiches métiers effectivement remplies ou non, autres missions prises en charge spontanément....
- Les articulations entre l'activité du réseau et les orientations de l'administration centrale,
- Les modes de prise en compte de l'activité des PRJ dans l'organisation des services déconcentrés : identification des fonctions, place dans l'organigramme, modalités de travail avec les responsables de dossiers, association aux missions et représentation des services, implication de la hiérarchie, ....
- Les modalités de fonctionnement des acteurs du réseau : séminaires, réunions de travail, ateliers, conférences téléphoniques,....
- Les réalisations effectives des PRJ et du réseau depuis sa création : leur pertinence, leur efficacité,...
- Les difficultés rencontrées par les acteurs du réseau pour mener à bien leurs activités,
- Les facteurs ayant facilité la bonne réalisation des missions des PRJ ,
- ....

• **Des propositions :**

- Points de vigilance relatifs à la mise en œuvre des orientations de l'administration centrale et aux modalités du fonctionnement du réseau,
- Attentes et recommandations quant aux réalisations à mettre en œuvre et aux coopérations à développer au sein des structures entre l'encadrement, les responsables de dossiers et les PRJ,
- Pistes quant à la coordination des réseaux et la mutualisation de leurs résultats,
- Suggestions de toute nature visant à optimiser le fonctionnement et le développement du réseau et de ses productions.
- ...

07 mars 2003



## **Réseau P R J Grand ouest : dépouillement de l'enquête sur l'activité des personnes ressources juridiques**

---

Une enquête ayant pour objet de mieux cerner l'activité des P.R.J. au sein de leur structure et pour le compte du réseau a été effectuée en septembre 2003.

Elle a pour but de mettre en évidence de manière fine les dysfonctionnements éventuels au sein du réseau dans une approche complémentaire à la démarche réalisée dans le cadre de l'Audit effectué en printemps 2003 par M. LOUM sous la conduite de l'O.M.M.

Les enseignements à tirer de cette enquête ne sont pas d'ordre individuel, mais tendent à rechercher des pistes d'action en vue de l'amélioration de la situation de la P.R.J. dans sa structure et de renforcer les contributions qu'elle pourrait apporter pour optimiser l'efficacité du réseau.

31 questionnaires ont été adressés. Plusieurs relances ont été nécessaires pour obtenir un taux de réponse significatif. 24 réponses sur l'imprimé proposé ont finalement été renvoyées auxquelles s'ajoutent 3 réponses verbales. Soit un total de 27 réponses ce qui donne un taux de 87%.

A signaler qu'alors que le questionnaire, eu égard à l'approche précisée plus haut, ne prévoyait que l'indication facultative de l'identité de l'auteur de la réponse, tous les questionnaires ont été renseignés nominativement.

### **I - Le P.R.J. dans sa structure et dans le réseau :**

Le questionnaire avait en 1<sup>er</sup> lieu pour objet de recenser les actions menées par la P.R.J. pour le compte de sa structure d'une part et pour le compte du réseau d'autre part. Une discrimination avait été faite pour apprécier si la situation a évolué au cours de l'année 2003.

Parmi ceux qui ont répondu par écrit :

- \* 11 se définissent comme personnes relais,
- \* 11 se définissent comme personnes ressources,
- \* 2 se définissent comme personnes référents.

## **Les personnes relais**

Il est d'abord à noter qu'il n'y a pas d'évolution significative entre la situation existant antérieurement à 2003, et celle de l'année 2003, que ce soit pour les actions ponctuelles ou les actions permanentes, et qu'il s'agisse d'actions au bénéfice de la structure ou au profit du réseau.

### **Les actions ponctuelles**

Pour la structure

Sont citées :

- ✓ La participation à des actions de formation (2),
- ✓ L'avis sur des questions juridiques (2),
- ✓ La recherche de documents (2)
- ✓ La retransmission dans le réseau de questions émanant de la structure.

Pour le réseau

- ✓ Réponses aux questions posées par le réseau (2),
- ✓ La participation à l'organisation du séminaire (1)
- ✓ La participation à la rédaction du compte rendu du séminaire (1).

### **Les actions permanentes**

Pour la structure

- ✓ C'est la diffusion de l'information qui est unanimement mentionnée (11),
- ✓ L'aide à la rédaction ou la rédaction de mémoires en défense (6),
- ✓ La constitution d'une base documentaire (1).

Pour le réseau

**Aucune action permanente n'est mentionnée.**

## Les personnes ressources

L'examen comparatif entre les activités des P.R.J. avant 2003 et au cours de l'année 2003 montre que s'il n'y a pas une évolution radicale au cours de l'année 2003, on sent un léger « frémissement » positif tant en ce qui concerne les actions ponctuelles que pour les actions permanentes. Cette évolution est à signaler pour les activités au bénéfice de la structure, mais aussi pour celles au profit du réseau.

Par ailleurs, on note une diversification plus marquée des actions des personnes ressources par rapport à celles mentionnées pour les personnes relais.

### Les actions ponctuelles :

Pour la structure

\* *Jusqu'au 31/12/2002*

- ✓ Participation au Comité de Direction (1),
- ✓ Organisation de journées de formation et sensibilisation au contentieux (3),
- ✓ L'avis sur des questions juridiques, y compris en rapport avec l'activité des DDSV (4),
- ✓ La gestion du contentieux (3).

\* *En 2003, les actions ci-dessus sont complétées par d'autres mentions :*

- ✓ Rédaction de notes (1),
- ✓ Animation d'actions de formation (1),
- ✓ Représentation du service (2),
- ✓ Echanges d'informations avec d'autres administrations (1).

Pour le réseau

Sont mentionnés

\* *Avant 2003 :*

- ✓ La participation au comité d'animation (2),
- ✓ La participation à la réalisation de manuels de procédure (3),

- ✓ La participation à l'organisation du séminaire (2),
- ✓ L'organisation de journées de sensibilisation aux problèmes juridiques (1).

\* *En 2003, vient s'y ajouter :*

- ✓ La rédaction de notes (1),
- ✓ L'envoi de jugements dans le réseau (1),
- ✓ La participation à l'élaboration du recueil des termes juridiques (5).

### **Les actions permanentes**

Pour la structure

\* *Jusqu'au 31/12/2002*

- ✓ La diffusion de la documentation (5) et sa mutualisation interne (1),
- ✓ L'assistance juridique (5),
- ✓ La rédaction de mémoires (4),
- ✓ L'aide à l'exécution des jugements (1),
- ✓ Action de prévention - mise en place de procédures (1),
- ✓ Représentation du service à l'extérieur (1).

\* *En 2003*

S'y ajoutent :

- La mise au point d'une lettre de mission (2),
- La prévention du contentieux (1),
- La mise en œuvre de COGITER (1),
- La rédaction des mémoires (le nombre de mentions passe de 3 à 5).

Pour le réseau

\* ***Avant 2003, aucune action permanente n'est répertoriée.***

\* *En 2003*

Mutualisation de documents à destination du réseau (Jugements - notes).

## **Les personnes référents**

Compte tenu du faible nombre (2) de personnes s'identifiant comme personne référent dans les réponses, il n'est pas significatif d'essayer d'apprécier une évolution au cours de l'année 2003.

### **Les actions ponctuelles**

Pour la structure :

- ✓ L'organisation de formation (1),
- ✓ L'étude de contentieux (1),
- ✓ La rédaction de notes (1) ;
- ✓ La délivrance d'avis (1).

Pour le réseau

- ✓ La mise en place d'ateliers (1),
- ✓ La mise en œuvre de COGITER (1),
- ✓ La réalisation de fiches (1),
- ✓ La participation à la réalisation des manuels de procédure (1),
- ✓ La participation à l'élaboration des fiches métiers (1),
- ✓ La préparation des séminaires (1),
- ✓ La participation au recueil des termes juridiques (1),
- ✓ La réflexion sur la documentation (1)/

### **Les actions permanentes**

Pour la structure

- ✓ La sensibilisation aux problèmes juridiques et contentieux,
- ✓ L'étude de contentieux (1),
- ✓ Les conseils juridiques (1),
- ✓ La réalisation d'une veille juridique (1),
- ✓ L'exploitation et la mutualisation de la documentation (1).

Pour le réseau :

- ✓ Appui à l'animation pour la préparation des séminaires et du comité d'animation (1),

- ✓ Réflexion sur le fonctionnement du réseau et la concrétisation des propositions (1),
- ✓ La réalisation d'une veille juridique (1),
- ✓ L'exploitation et la mutualisation de la documentation au sein du réseau (1).

L'examen des apports des personnes référents montre que ceux-ci sont essentiels pour le fonctionnement du réseau. Ils se traduisent par une implication importante aussi bien pour des actions ponctuelles que pour des actions permanentes.

Cette implication permet de donner un dynamisme au réseau qu'il ne pourrait avoir s'il reposait sur le seul animateur.

Il apparaît cependant que la plupart des actions mentionnées sont à mettre au crédit de la même personne.

Une telle situation fragilise évidemment le système en place mais laisse cependant augurer des possibilités importantes existant si l'implication de l'ensemble des P.R.J. était accrue.

## **II - Le temps consacré à l'activité de P.R.J.**

Les personnes relais :

Les personnes relais estiment pour **9 d'entre elles sur 11 (soit + de 80%)** que le temps consacré à leur activité de P.R.J. oscille entre **0 et 10 %** (1 à 0%, 2 à 1%, 4 à 5%, 2 à 10%)

Une personne relais estime qu'elle consacre 15% à son activité de P.R.J., une autre l'estime à 30%.

**Ce temps est consacré en quasi totalité, voire exclusivement au profit de la structure. Une part anecdotique est consacré éventuellement au réseau.**

Les personnes ressources

Le temps que les personnes ressources estiment consacrer à leur activité de P.R.J. est très variable. Il est cependant en moyenne nettement plus important que celui estimé par les personnes relais. Il oscille entre 3 et 50 %.

**Cependant on peut recenser 6 P.R.J. consacrant un temps inférieur ou égal à 10% à cette activité.**

- ✓ 1 P.R.J. estime consacrer environ 25% à cette activité
- ✓ 1 P.R.J. estime consacrer environ 40% à cette activité
- ✓ 2 P.R.J. estime consacrer environ 50% à cette activité
- ✓ 1 P.R.J. n'a pas répondu à cette question.

A noter de plus que comme pour les personnes relais, la part du temps consacré à la structure est très important, voire exclusif (2). Mais dans la plupart des cas il est mentionné qu'une fraction de ce temps est utilisé au profit du réseau et peut aller jusqu'à 20% (2).

La faiblesse du temps octroyé (inférieur 10%) à plus de la **moitié** des personnes ressources se cumule avec la situation du même type concernant les personnes relais et constitue un handicap certain ou dynamisme du réseau et est un frein au développement d'actions collectives. Elle explique la trop grande polarisation en direction de l'animateur.

Les personnes référents

Les 2 personnes référents indiquent consacrer, l'une 80%, l'autre 100% à l'activité de P.R.J.

La répartition du temps se fait dans un cas pour 90% au profit de la structure et 10% au profit du réseau.

Dans le 2<sup>ème</sup> cas, la répartition se fait à 50% entre la structure et le réseau.

### **III - La participation éventuelle à des actions du réseau**

Les personnes relais :

Elles refusent pour 7 d'entre elles de participer à des actions pouvant être menées par le réseau. Les raisons invoquées sont dans la quasi totalité des cas le manque de temps.

Quatre P.R.J. accepteraient de participer à une action ponctuelle selon les disponibilités.

Les thèmes proposés ne sont pas toujours explicitement précisés, mais ils pourraient consister en la participation à la réalisation d'ateliers sur

l'environnement (Loi sur l'eau, I.C.P.E., aménagement foncier) ou l'exploitation de revues.

#### Les personnes ressources

Le sens des réponses est inversé par rapport aux personnes relais. En effet, pour 7 d'entre elles, leur participation à des actions du réseau est envisageable.

Quatre d'entre elles ne se prononcent pas expressément ou indiquent ne pas vouloir s'impliquer.

Dans les 7 réponses favorables, il est proposé de participer à l'organisation de journées de sensibilisation sur la prévention et le traitement du contentieux ou à la réalisation d'ateliers sur le droit pénal, les quotas laitiers, le contentieux des structures, les installations.

A ce sujet, il serait intéressant de connaître plus précisément l'implication que les P.R.J. pourraient proposer : aider à l'organisation matérielle ou participation personnelle.

Parmi ces 7 réponses favorables, 4 indiquent même être d'accord pour participer à des actions permanentes dont la nature est cependant à préciser.

#### Les personnes référents

Une des personnes référents indique être déjà très impliquée dans le fonctionnement du réseau. La 2<sup>ème</sup> personne référent donne son accord pour participer à des actions ponctuelles sur la formation ou un manuel de procédure - et sur une action permanente d'exploitation des Jugements de Tribunaux Administratifs ou d'arrêts de CAA.

### CONCLUSION

- Il faut d'abord relever comme positif le fait que, sauf cas particulier, la P.R.J. est, à des degrés différents, une réalité dans sa structure.
- Le dépouillement de l'enquête montre cependant une situation très hétérogène de la situation des P.R.J. au sein du réseau.



Cette hétérogénéité se manifeste entre les différentes catégories de P.R.J. (relais ressource - référent) mais elle existe également, même si elle est plus discrète, entre les P.R.J. au sein d'une même catégorie.

On remarque nettement une participation croissante des P.R.J. en fonction du temps qui leur est octroyé pour accomplir cette fonction. Dans certaines situations il n'y a pas de temps de dégagé ou une fraction de temps non significative ce qui constitue un réel obstacle au fonctionnement du réseau.

- L'implication des P.R.J. laisse une possibilité de progression importante. En effet, sur 24 réponses écrites reçues, 15 P.R.J. soit 62% consacrent un temps inférieur ou égal à 10% à cette fonction.

Ainsi pourrait être développée davantage la participation de la P.R.J. au sein de chaque structure, mais c'est l'implication des P.R.J. au profit du réseau qui est incontestablement à améliorer.

L'implication plus grande des P.R.J. au bénéfice l'ensemble du réseau améliorerait l'efficacité et le dynamisme de celui-ci par la mutualisation des informations et le développement des actions à entreprendre. Ceci permettrait également une plus grande légitimation de la P.R.J. dans sa structure.

Cette implication plus marquée devrait donner lieu à une plus grande prise en compte des préoccupations en matière d'environnement et de celle des DDSV.

L'objectif à rechercher est de trouver un meilleur équilibre entre d'une part la transmission d'informations et d'autre part la réalisation de productions au profit du réseau et des structures.

Cette plus grande implication devrait se concrétiser par une participation accrue des P.R.J. dans des actions ponctuelles mais également dans des actions pérennes.

Un tel mode de fonctionnement amélioré permettrait également de recentrer le rôle de l'animateur vers un rôle d'écoute, d'impulsion, d'initiative, de coordination des activités du réseau en liaison avec les P.R.J. lesquels seraient les véritables courroies de transmission de leur structure respective pour les questions juridiques et contentieuses.

---

***La loi relative aux droits de citoyens dans leurs relations  
avec les administrés***

---

La loi n°2000-321 du 12 avril 2000 renforce les droits de citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Elle se traduit par la reconnaissance de droits à « l'utilisateur-citoyen » mais aussi par l'instauration d'obligations à destination de l'ensemble des autorités administratives.

Le Décret n°2001-492 du 6 juin 2001 relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives

Le décret n° relatif au régime des décisions implicites prises par les autorités administratives relevant du MAAPAR porte application des art 21 et 22 de la Loi DCRA.

La levée de l'anonymat (art 4 ) : Tout administré a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administrative de l'agent chargé d'instruire son dossier. L'agent signataire d'une décision doit toujours être identifiable.

Les services doivent donc être très vigilants sur l'habilitation à signer toute décision « faisant grief » c'est à dire susceptible d'être contestée devant un tribunal.

Les conditions du respect des délais par les usagers : La date d'envoi doit être retenue pour déterminer si un délai ou une date limite a bien été respecté. (sauf

dispositions communautaires contraires, notamment en matière d'aides directes.)

Le traitement des demandes adressées à l'Administration : Par demande, il faut entendre toutes: demande, réclamation, recours gracieux ou contentieux formulées par écrit. Ex pour les DDAF : demandes d'aides, d'autorisation d'exploiter, de retrait d'une décision...

Toute demande d'exercice d'une compétence prévue par les lois ou règlements doit faire l'objet d'un accusé de réception.

L'accusé de réception doit comporter les mentions suivantes :

La date de réception de la demande et la date à laquelle, à défaut d'une décision expresse, celle-ci sera réputée acceptée ou rejetée.

La désignation et l'adresse du service chargé d'instruire le dossier.

L'AR doit indiquer si la demande est susceptible de donner lieu à une décision implicite de rejet ou d'acceptation.

Si la demande donne lieu à une décision implicite de rejet : l'accusé de réception mentionne les délais et voies de recours à l'encontre de la décision.

Si la demande donne lieu à une décision implicite d'acceptation : l'accusé de réception mentionne la possibilité offerte au demandeur de se voir délivrer une attestation de décision par l'autorité administrative.

Cas où l'accusé de réception n'est pas nécessaire :

Lorsqu'une décision implicite ou expresse est acquise au profit du demandeur dans un délai inférieur ou égal à 15 jours à compter de la date de réception de la demande.

Lorsque la demande tend à la délivrance d'un document ou d'une prestation prévus par les lois et règlements.

Lorsque des dispositions spéciales prévoient déjà des accusés de réception particuliers. Ex : contrôle des structures, l'art R 331-4 du C.R précise que le service instructeur doit délivrer un récépissé au demandeur lorsque le dossier est complet.

En matière d'aménagement foncier, les observations et réclamations formulées par écrit auprès de la CDAF, doivent faire l'objet d'un récépissé. (art R 121-11).

La sanction en cas de non-respect de l'accusé réception est l'inopposabilité des délais de recours à l'auteur de la demande. Celle-ci intervient lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis et lorsque l'accusé de réception ne comporte pas les indications prévues par le décret.

Cas des demandes incomplètes : L'autorité administrative doit indiquer au demandeur les pièces manquantes dont la production est indispensables à l'instruction de la demande. Elle fixe un délai pour la réception de ces pièces.

- Le délai au terme duquel, à défaut de décision expresse, la demande est réputée rejetée, est suspendu pendant la durée accordée à l'administré pour

produire les pièces requises. La production de ces pièces avant l'expiration du délai fixé met fin à cette suspension.

- Le délai au terme duquel, à défaut de décision expresse, la demande est réputée acceptée ne court qu'à partir du moment où le dossier est complet.

Obligation de transmission à l'autorité compétente (art 20). Lorsqu'une demande est adressée au mauvais destinataire, l'autorité administrative doit transmettre la demande à l'autorité compétente et doit en aviser l'intéressé. Dans tous les cas, l'accusé réception est délivré uniquement par l'autorité compétente.

Les conséquences du silence gardé par l'administration.(art 21) : Principe : le silence de l'administration pendant un délai de deux mois vaut rejet de la demande. Ceci signifie l'absence de notification d'une décision expresse.

Ce délai peut être modifié par décret en Conseil d'Etat.

La mise en application :

- La procédure ne prévoit aucun délai : le délai de deux mois s'applique.
- La procédure prévoit un délai différent par décret simple : le délai de deux mois s'applique.
- La procédure prévoit un délai différent par décret en Conseil d'Etat : La procédure dérogatoire s'applique.

Pour le Ministère chargé de l'agriculture, des délais dérogatoires ont été prévus compte tenu de l'urgence ou de la complexité de certaines procédures.

Décret..... Articles 1 à 3 : Cas des décisions implicites d'acceptation.

- Décisions d'autorisation de coupes en forêt privée. Délai de quatre mois
- Décisions d'autorisation de coupe de boisements linéaires (art R 126-34 CR) : Délai de cinq mois
- Décisions d'autorisation de repos compensateur en matière d'heures supplémentaires de travail : Délai de quinze jours.

Art 4 à 19 : Cas des délais implicites de rejet.

- Instruction des demandes de primes à la production bovine(art 4) et demandes d'aides surfaces cultivées (art 5) : Délai de huit mois
- Instruction des demandes de primes à la production ovine et caprine (art 6): Délai de dix mois
- Demandes résultant de la mise en œuvre du règlement (CE) n°1257/ 1999 relatif au développement rural (art 7à 11, 13 et 14): Délai de six mois
- Demandes d'indemnités compensatoires de handicaps naturels (art 4 et 5): Délai de huit mois.
- Résiliation du bail sur des parcelles en cours de changement de destination (art 15) : Délai de quatre mois
- Agrément et enregistrement des établissements gérant les déchets animaux (art16) : Délai de 4 mois

- Agrément des établissements préparant, manipulant, entreposant ou cédant des substances et produits destinés à l'alimentation animale (art17). Délai de six mois).
- Agrément des groupements pour l'achat et la délivrance de médicaments : Délais de neuf mois

Exécution des décisions des décisions juridictionnelles comportant des conséquences pécuniaires (art 17)

Lorsque l'Etat a été condamné à verser une somme d'argent, cette somme doit être ordonnancée dans un délai de deux mois.

Lorsque, pour des raisons budgétaires, l'ordonnancement ne peut être que partiel, l'ordonnancement complémentaire doit être effectué dans un délai de quatre mois.

La CADA (art 7-5) : Elle est désormais compétente pour émettre un avis sur les dérogations possibles données par l'administration des archives aux délais particulièrement longs prévus par la loi du 3 janvier 1979.

En outre, la saisine de la CADA est un préalable obligatoire à tout recours contentieux.

Le médiateur de la République (art26) Son rôle est renforcé. L'intervention des délégués locaux est consacrée.

L'accès au médiateur est simplifié, ses compétences sont élargies.

Les maisons des services publics : Les articles 27 et 28 leur donnent un cadre juridique, rappelle leurs finalités (faciliter les démarches des usagers et améliorer la proximité des services publics sur le territoire), et leur objet (regrouper en un seul lieu plusieurs services publics).

Synthèse effectuée par Annie RAMES  
Animateur du réseau juridique Sud  
Ouest

## *Le principe du contradictoire*

---

Certaines décisions individuelles défavorables en raison des conséquences qu'elles entraînent sur la situation juridique du destinataire, ne peuvent intervenir avant que l'autorité administrative ne prenne l'initiative d'organiser une procédure contradictoire permettant à l'intéressé, pour la défense de ses intérêts, de faire valoir ses observations.

### 1) la procédure du contradictoire prévu par les textes

Reprenant l'article 8 du **décret du 28 novembre 1983**, la **loi du 12 avril 2000** étend l'application d'une procédure contradictoire à l'ensemble des autorités administratives (administrations de l'Etat, collectivités territoriales, EPA, organismes chargés de la gestion d'un service public administratif – à l'exclusion des actes pris par les EPIC et ce qui concerne les relations du service avec ses agents).

L'article 24 de la loi du 12 avril 2000 lie l'exigence d'une procédure contradictoire à l'obligation légale de motivation. ( voir fiche 7 sur le principe de la motivation ) Doivent être précédées d'une procédure contradictoire les décisions individuelles défavorables.

- la procédure du contradictoire s'applique si l'administration prend l'initiative de la décision et non pas si la décision intervient à la suite d'une demande de l'intéressé. Cette dispense s'étend au cas où, après intervention d'une première décision prise conformément à l'art 24, une seconde décision est prise sur recours administratif.

- la procédure du contradictoire prévue par l'art 24, texte à portée générale et à caractère subsidiaire ne s'impose qu'autant qu'un texte législatif particulier n'institue pas déjà une procédure garantissant les droits de la défense.

- la procédure du contradictoire ne s'applique pas en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles et sous réserve des nécessités de l'ordre public ou des relations internationales.

- le fait qu'une décision ait été obtenue de manière frauduleuse n'exclut pas le respect de la procédure du contradictoire.

- lorsque l'autorité administrative prend une décision en situation de compétence liée, la méconnaissance des dispositions de l'art 24, ne devrait pas entraîner son illégalité.

## 2) la procédure du contradictoire fixée par la jurisprudence

Lorsque les dispositions vues précédemment ne s'appliquent pas, la procédure du contradictoire est imposée par la jurisprudence lors de l'édiction des mesures suivantes :

- les **mesures prononçant une sanction** : *le principe des droits de la défense implique q'une mesure individuelle d'une certaine gravité, reposant sur l'appréciation d'une situation personnelle, ne peut être prise par l'administration sans entendre au préalable le personne qui est susceptible d'être lésée dans ses intérêts moraux ou matériels par cette mesure, sauf si cette dernière constitue une mesure de police.*

- les **mesures prises en considération de la personne** :

*à l'égard des agents publics* : Le CE étend l'exigence d'une procédure contradictoire aux décisions individuelles défavorables, portant principalement éviction du service, et prises à l'encontre d'un agent public pour un motif autre que disciplinaire et tenant à sa personne, à son comportement ou à ses activités.

*à l'égard des administrés* : Le CE étend cette exigence aux décisions portant retrait d'une autorisation, d'un agrément, d'une qualité ou de l'exercice d'une activité professionnelle, et ce en raison de la gravité des effets qu'elles produisent sur la situation des destinataires.

La mise en application de la procédure contradictoire conduit l'administration à satisfaire de manière effective à 4 obligations :

- l'intéressé doit être averti en temps utile de l'intention de l'administration de prendre une décision grave le concernant.
- l'intéressé doit être informé de son droit à obtenir la communication de son dossier et de se faire assister ou représenter par un mandataire de son choix.
- l'intéressé doit être mis à même de présenter utilement ses observations préalables ( un délai suffisant, apprécié au cas par cas doit s'écouler entre l'information sur la prise de décision et la décision elle même).
- l'intéressé doit avoir communication des griefs à son encontre afin qu'il en ait une connaissance précise et complète.

Synthèse effectuée par Corinne Berquet  
Animateur du réseau juridique  
« Languedoc- Roussillon – Corse »





*Liste des animateurs de réseaux de Personnes Ressources  
Juridiques*

---

Corinne Berquet  
« Languedoc – Roussillon & Corse »  
Montpellier  
Tél : 04 67 34 28 50

Jacques Duterne  
« Grand-ouest »  
Rennes  
Tél : 02 99 28 20 03

Sophie Gardel  
« Ile de France – Champagne et Nord-Picardie »  
Cachan  
Tél : 01 41 24 17 54

Sylviane Gréco  
« Provence Alpes et Côte d'Azur »  
Marseille  
Tél : 04 91 76 73 66

Christophe Malglaive »  
« Grand-Est »  
Dijon  
Tél : 03 80 68 30 08

Annie Rames  
« Grand Sud-ouest »  
Bordeaux  
Tél : 05 56 24 86 68

---



*Publications antérieures :*

**Etude de la filière d'emploi des agents des services vétérinaires chargés d'inspection sanitaire en abattoirs – janvier 2002**

Olivia Foli (CNRS/LSCI) & François Mathieu (DRAF/SRFD Lille)

**Secrétaires et assistantes en administration centrale : des emplois au cœur des changements organisationnels – août 2003**

Dominique Le Dily (DDAF Laval) & François Granier (OMM Paris)

**L'avenir de l'ingénierie au ministère de l'Agriculture : des professionnels au service des politiques publiques – septembre 2003**

Juliette Faivre (EPLEA de Chartres), Daniel Valensuela (DPEI Paris), Bernard Chabbal (CFPPA de Carcassonne), François Granier (OMM Paris) avec l'appui d'Hélène Delayahe, étudiante, Université de Paris XIII

Observatoire des missions et des métiers

*octobre 2004*

---