

ÉTUDE MÉTIERS

ÉTUDE SECTORIELLE | N° 10

# AFFAIRES JURIDIQUES

AOÛT 2020



QUAND LES TALENTS  
GRANDISSENT,  
LES COLLECTIVITÉS  
PROGRESSENT



---

# AVANT-PROPOS

Les mutations permanentes de l'environnement territorial et de l'action publique engagent les collectivités dans des réflexions et des processus de mise en adéquation toujours plus efficiente entre les compétences de leurs agents et les conditions de mise en œuvre des politiques publiques.

L'enjeu n'est pas seulement de suivre ces évolutions mais de les anticiper. C'est pourquoi une veille et une visée prospective des besoins de professionnalisation sont indispensables pour penser, dans la durée, une politique d'offre de service à destination des collectivités et de leurs agents.

Le CNFPT se structure pour répondre à cet impératif à travers 18 pôles de compétences répartis au sein des instituts nationaux spécialisés d'études territoriales (INSET) d'Angers, de Dunkerque, de Montpellier, de Nancy, et de l'institut national des études territoriales de Strasbourg (INET).

Positionnés sur chacun des champs de l'action publique locale, les pôles de compétence animent un réseau national composé de partenaires institutionnels, d'experts, de professionnels des collectivités et d'acteurs internes du CNFPT.

La veille sectorielle sur le lien emploi-formation est au cœur de la mission des pôles. C'est pourquoi la production régulière d'une étude sectorielle vient synthétiser les résultats de cette veille et contribuer aux orientations stratégiques du CNFPT et au positionnement de son offre de service.

## NOTA BENE :

Cette étude sectorielle a été présentée au Conseil national d'orientation du CNFPT le 26 février 2020. Elle a été réalisée antérieurement à la crise sanitaire et aux mesures de confinement mises en place par le gouvernement en mars 2020.

# I. CHAMP D'ÉTUDE ET REPÈRES GÉNÉRAUX

## I.A LA DÉFINITION DU CHAMP PROFESSIONNEL DES AFFAIRES JURIDIQUES UN CHAMP QUI ASSOCIE DES EXPERTISES MULTIPLES

Le champ professionnel des affaires juridiques recouvre l'ensemble des activités permettant aux collectivités :

- d'assurer le respect du droit en vigueur ;
- de sécuriser juridiquement l'action publique locale.

Ce champ concourt ainsi à la sécurisation et à la rationalisation de l'action publique locale.

La fonction juridique est le pivot du respect des engagements de la collectivité, qu'il s'agisse :

- des engagements légaux (strict respect des lois et règlements) ;
- de la mise en œuvre des politiques publiques ;
- de l'ensemble des engagements pris de façon volontaire, fréquemment appelé le droit souple (contrats, chartes déontologiques et éthiques, chartes de la laïcité...).

Les compétences des collectivités territoriales s'exercent effectivement dans un cadre institutionnel, législatif et réglementaire qui constitue l'assise de la fonction juridique territoriale. De manière globale, il s'agit ainsi de représenter les intérêts de la collectivité et d'intervenir en amont du processus décisionnel aux côtés des services et des élus. En combinant les connaissances juridiques et la perception des enjeux politiques, économiques et sociaux du contexte local, il s'agit également d'identifier les risques et de proposer les solutions les plus pertinentes.

Dans les collectivités, les activités spécifiques de ce champ professionnel sont souvent regroupées au sein d'un service unique - le service ou la direction des affaires juridiques - ou rattachées à une direction générale adjointe. Traditionnellement, elles recouvrent la veille et le conseil juridique, la prévention et la gestion des contentieux, la gestion et le suivi des contrats d'assurances et des sinistres, les marchés publics, la commande publique et l'achat public, le respect des règles déontologiques et la prévention de toute atteinte à la probité.

Ce champ mobilise un ensemble de compétences relatives à l'expertise du droit, du droit public et du droit des collectivités territoriales. Dans un objectif de sécurisation des procédures et des décisions, ces compétences s'exercent dans l'application de droits spécifiques : droit de l'urbanisme ou de l'environnement, de gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement, de l'aménagement du territoire, de la sécurité publique et civile, de l'action sociale, de la citoyenneté, de la culture, de la santé ou encore dans la gestion des ressources humaines.

Selon le type de collectivité ou d'établissement public, la fonction juridique s'exercera de façon variable et dans des champs divers, en fonction de la taille de la structure, de son organisation interne et des compétences spécifiques de la collectivité.

Toujours selon cette diversité d'organisation, cette fonction est partagée, exercée à temps plein ou non. Elle peut ainsi être prise en charge par un agent unique, responsable des affaires juridiques, secrétaire de mairie, directeur général ou directeur général adjoint des services, ou bien par un service des affaires juridiques et de la commande publique, ce service disposant - ou non - d'interlocuteurs relais dans les autres services.

Dans certaines communes (souvent de moins de 10 000 habitants), c'est parfois le responsable des ressources humaines ou de l'urbanisme qui maîtrise le mieux le droit des collectivités territoriales et assure cette fonction de veille, conseil et gestion du risque juridique. Cette fonction support peut également être mutualisée, notamment dans les structures intercommunales. Mentionnons que certaines collectivités font également le choix, qu'elles aient ou non des juristes dans leurs services, d'externaliser tout ou partie de la fonction juridique en faisant appel à des cabinets d'avocats.

## I.B FINALITÉS ET OBJECTIFS DU CHAMP PROFESSIONNEL

### RÉDUIRE L'EXPOSITION DES COLLECTIVITÉS AU RISQUE JURIDIQUE

La finalité du champ professionnel des affaires juridiques réside essentiellement dans l'anticipation du risque et de la mise en cause de la responsabilité administrative, civile et pénale des agents et des élus de la collectivité. L'ensemble des travaux de veille, de conseil et d'accompagnement juridique contribue à l'atteinte de cet objectif.

Dans ce cadre, les agents en charge des affaires juridiques poursuivent les objectifs suivants :

- un objectif de gestion de l'interface avec les partenaires privés auxquels la collectivité a pu déléguer des missions de service public ou d'intérêt général, via des actions de contrôle et de traitement des dossiers de subventions ;
- un objectif de conseil en amont auprès des élus et des services dans les domaines variés du droit, pour expertiser et/ou rédiger des actes et contrats complexes, gérer les contentieux en lien avec les services concernés et les éventuels conseils externes, effectuer une veille juridique. Ce conseil porte également sur le choix des procédures et l'évaluation du risque juridique ;
- un objectif de conduite des procédures d'achat de toute nature (travaux, fournitures, services) en vue de satisfaire les besoins des services et de contribuer à la performance des achats sur le plan qualitatif, économique, juridique et environnemental ;
- un objectif de conception, de conduite et de suivi des documents à portée juridique : contrats publics, dossiers de consultations des entreprises, fichiers de données personnelles... ;
- un objectif de définition des besoins de la collectivité en matière d'assurance et, en aval, de négociation et de gestion du portefeuille d'assurances de la collectivité.

Aujourd'hui, la finalité des affaires juridiques ne se limite plus à la gestion des problématiques en aval (gestion du (pré)contentieux) mais contient une dimension plus transverse, devenue désormais essentielle, d'aide à la décision et de co-construction des opérations complexes. Cela permet d'identifier les risques juridiques pour mieux les anticiper et de sécuriser les procédures pour en renforcer l'efficacité et la légitimité, au service de l'intérêt général.

L'expertise de la fonction juridique territoriale est maintenant reconnue comme indispensable à l'action quotidienne des

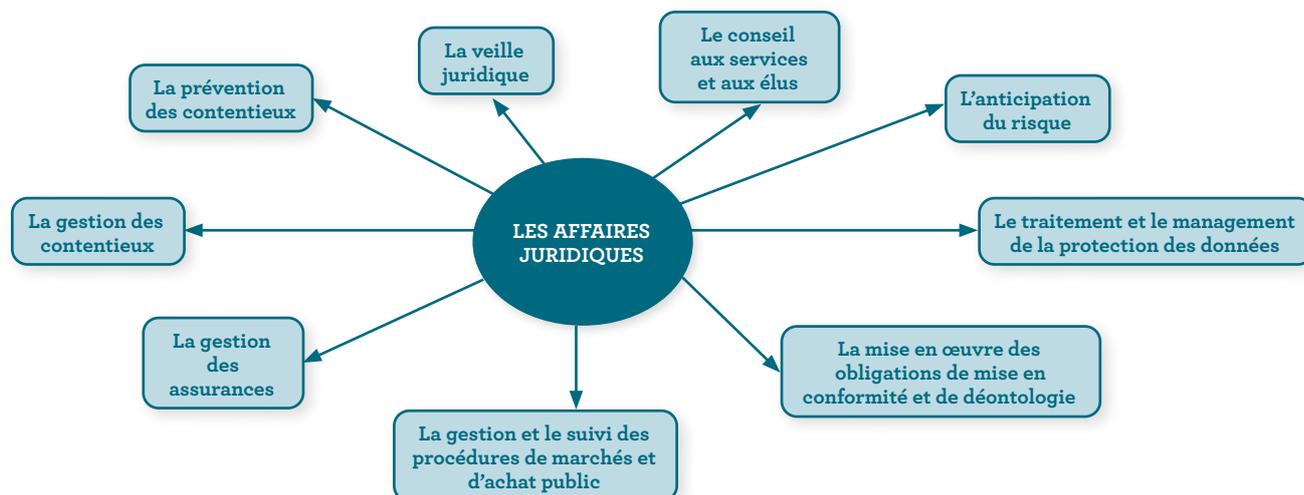
collectivités qui ont progressivement pris conscience de l'importance de la prise en compte en amont du risque juridique.

L'objectif majeur des affaires juridiques est bien d'anticiper le risque juridique afin d'éviter le contentieux, car un contentieux est toujours synonyme d'erreur(s) voire de faute(s), de victime(s), de responsable(s) à sanctionner le cas échéant, d'image ternie de la collectivité ou de l'établissement public, de perte de confiance des usagers, de dépenses supplémentaires (frais de procédures, frais de représentation, indemnisation des victimes...).

Le risque juridique est partout : le candidat évincé à l'issue d'une procédure de mise en concurrence qui considère que le principe d'égalité n'a pas été respecté ; le propriétaire d'un bien préempté par la collectivité s'estimant mal indemnisé ; l'usager n'ayant pas obtenu son autorisation de permis de construire dans des délais raisonnables ; le piéton qui chute sur une voie publique mal entretenue ; les enfants accueillis dans une cantine scolaire mal chauffée ; un équipement sportif mal entretenu occasionnant une chute... ainsi que les risques liés aux défauts éventuels d'alerte et de mise en sécurité des habitants à l'occasion d'une crise majeure (crues, incendies...).

Par ailleurs, l'exigence et la vigilance croissantes des citoyens en matière de gestion publique, de transparence et de résultats concrets ont accéléré cette sensibilité au risque et la recherche systématique, en cas de dysfonctionnements ou d'événements dramatiques, de « responsables ». Des scandales très médiatisés ont également accru cette réactivité collective et conduit les responsables politiques à légiférer afin d'institutionnaliser la prévention du risque (et de sanctionner sa non-prévention).

L'affaire Cahuzac est ainsi à l'origine, en réaction, du corpus juridique actuel de prévention des infractions pénales liées aux manquements à la probité et aux obligations déontologiques s'imposant aux acteurs publics. L'affaire de la tempête Xynthia a, quant à elle, mis en lumière les dysfonctionnements possibles en matière d'urbanisme face à des événements climatiques majeurs. La loi a depuis modifié les règles d'urbanisme et d'aménagement des zones à risque (littoral, montagne, zone sismique...).



## I.C MÉTIERS ET EFFECTIFS

### 9 000 PROFESSIONNELS DANS LES COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX

Les professionnels se rapportant au champ des affaires juridiques représentaient fin 2012, un effectif d'environ 9 000 agents, soit près de 0,4 % des effectifs de la fonction publique territoriale <sup>1</sup>.

Dans le répertoire des métiers territoriaux, ces professionnels comprennent les métiers suivants :

Responsable des affaires juridiques	environ 2 600 agents
Acheteur ou acheteuse public	environ 5 800 agents
Instructeur ou instructrice gestionnaire des marchés publics	effectif non recensé en 2012
Gestionnaires des assurances	environ 450 agents
Soit un effectif total d'environ 9 000 agents	

Les effectifs des métiers spécifiquement rattachés au champ professionnel des affaires juridiques sont relativement réduits. Il faut observer que d'autres professionnels et métiers concourent également à la mise en œuvre d'une fonction juridique largement partagée dans les organisations territoriales. Elle est en particulier portée par d'autres champs professionnels tels que les ressources humaines, l'urbanisme, l'environnement, les interventions techniques...

Pour les petites communes, c'est la ou le secrétaire de mairie (environ 22 400 agents en 2012) qui occupe un rôle déterminant dans la conduite des affaires juridiques.

## I.D LES PRINCIPAUX ENJEUX

### MAÎTRISER UN DOMAINE VASTE, MOUVANT, COMPLEXE ET DE PLUS EN PLUS SPÉCIALISÉ

#### • UN ENJEU INTERNE D'ASSIMILATION, D'EXPLICATION, DE VEILLE ET DE DIFFUSION DE LA CULTURE JURIDIQUE AU SEIN DES COLLECTIVITÉS

Cet enjeu se traduit par la mise en œuvre des objectifs et la prise en compte des conséquences opérationnelles des nouvelles lois ayant un impact direct ou indirect sur le mode de fonctionnement et d'action des collectivités territoriales et des établissements publics.

#### • UN ENJEU DE DIVERSIFICATION

Centrée auparavant sur la gestion du contentieux en aval, la fonction juridique s'est étoffée d'une mission de conseil auprès des agents et des élus visant à les assister dans la préparation de la décision. Auparavant synonyme de freins ou de contraintes, elle est aujourd'hui appréhendée comme la fonction support qui va conseiller, accompagner, sécuriser la conduite de l'action publique locale.

Un autre enjeu a ainsi trait à la nécessaire évolution des services juridiques des collectivités territoriales. Ces services ne peuvent plus être envisagés comme de simples lieux ressources d'informations juridiques. Ils doivent accompagner les actes et les projets des collectivités et piloter le déploiement de projets internes liés à la conformité et à la compliance.

#### • UN ENJEU DE SPÉCIALISATION

Avant tout assurée par des généralistes du droit public, mais de plus en plus souvent aussi par des spécialistes de certaines matières (commande publique, urbanisme, procédure contentieuse, assurances, droit de la fonction publique...), la fonction juridique assure également à la collectivité une maîtrise des grandes notions du droit privé, notamment en matière civile et pénale.

La mise en cause de plus en plus fréquente de la responsabilité des acteurs publics locaux, dans tous les domaines d'activités des collectivités, exige une très bonne connaissance des procédures devant les juridictions civiles et pénales.

De surcroît, le recours croissant à des montages juridiques complexes (mises en concession, délégations de service public, partenariats public-privé...) fait appel à des principes juridiques ne relevant pas uniquement du droit public en général et du code général des collectivités territoriales en particulier.

#### • UN ENJEU LIÉ À LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET CIVILE

La sécurité publique (maintien de l'ordre public sous tous ses aspects de tranquillité publique, salubrité publique, sûreté, ordre, voire morale publique) et la sécurité civile (protection des habitants, information des populations, mise à l'abri, gestion de crise) relève en premier lieu de la maire ou du maire et du plan communal de sauvegarde. Si les rôles et les responsabilités sont d'autant plus partagées que la crise est importante (rôle de la préfète ou du préfet), c'est d'abord la ou le maire, disposant de pouvoirs de police administrative et officière ou officier de police judiciaire, qui peut voir sa responsabilité engagée en cas de manquement. Les enjeux juridiques sont ici à la hauteur du risque potentiel, et il appartient à la ou au juriste territorial de s'assurer de l'actualisation régulière des procédures et de leur bonne adaptation à l'évolution du risque majeur (troubles à l'ordre public, catastrophes climatiques plus nombreuses, terrorisme).

<sup>1</sup> Enquête nationale métiers au 31/12/2012 - CNFPT. Chiffres en cours d'actualisation

## II. L'IMPACT DES ÉVOLUTIONS DE L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL ET SOCIO-ÉCONOMIQUE SUR LES BESOINS EN COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX

### II.A LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

#### ARTICULER LES ATTENTES DES CITOYENS AVEC LES CONTRAINTES JURIDIQUES ET BUDGÉTAIRES

Les affaires juridiques ne constituent pas une politique publique en soi. En revanche, elles encadrent et sécurisent les conditions de mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques au niveau local. Ces politiques publiques sont par nature diverses tant dans leur portée que dans la variabilité de leur mise en œuvre par les exécutifs locaux.

Les orientations des politiques publiques que doivent accompagner et sécuriser les juristes territoriaux sont multiples. Elles sont également différentes selon la taille de la collectivité et son champ de compétences.

Toutes les politiques publiques sont potentiellement sources de risque juridique. Certaines exposent plus que d'autres les acteurs publics qui les mettent en œuvre, notamment celles qui nécessitent une mise en concurrence préalable de prestataires extérieurs pour des marchés de services, de fournitures, de travaux. Le risque de mise en cause de la responsabilité des acteurs publics est ici accru par les potentielles atteintes aux obligations déontologiques et à la probité.

Les petites collectivités ne disposant pas toutes des compétences juridiques suffisantes en interne et ne pouvant pas toujours externaliser le conseil juridique pour des raisons de coût, sont généralement plus exposées au risque contentieux que des collectivités plus outillées. Statistiquement, et de façon constante, les domaines qui génèrent le plus de contentieux sont l'urbanisme, la voirie, les marchés publics (contentieux administratif, civil et pénal) et la gestion des ressources humaines (contentieux essentiellement administratif).

Le développement des modalités de consultation et de participation citoyennes a pour première conséquence une sensibilité toujours plus affinée des usagers à la bonne gestion

publique, au respect des procédures et à l'effectivité de la prise en compte des clauses sociales et environnementales. En matière de démocratie participative, le résultat des consultations locales non obligatoires n'étant pas juridiquement contraignant, la collectivité peut ne pas en tenir compte. C'est un risque de contentieux non négligeable, de même qu'un risque politique. Les budgets participatifs sont une autre source de risque juridique. Élaborer, adopter et exécuter le budget est une compétence obligatoire pour la collectivité qui ne peut pas la déléguer. Une telle situation peut être à l'origine d'une procédure d'adoption du budget contestable, voire contestée.

Les projets d'aménagement d'un territoire ou d'un équipement sont également des motifs de mise en cause potentielle de la responsabilité d'une collectivité ou d'un établissement public, notamment au titre d'un non-respect des normes relatives à l'environnement et de la biodiversité.

Affirmées dans la loi de finances 2019, confirmées dans le projet de loi de finances 2020, la diminution des dotations et la suppression progressive de la taxe d'habitation, associées à la très forte contrainte budgétaire et l'incertitude quant à l'affectation des moyens, constituent les défis majeurs à relever pour les collectivités territoriales. Il s'agit de faire mieux ou différemment (ou au moins autant et aussi bien) avec moins et ce, dans le cadre institutionnel d'une redistribution des rôles et d'une réorganisation, en parallèle, des services de l'État. Cette réorganisation se traduit par un regroupement et une mutualisation de certains services déconcentrés, la création d'agences pour poursuivre la mise en œuvre de politiques publiques jusqu'à présent assurées directement par des services de l'État et, enfin, par le renforcement du rôle des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR).

Les contraintes budgétaires liées à la baisse globale des dotations et ressources directes ne sont pas sans conséquence sur les politiques mises en œuvre par les collectivités territoriales. Dans ce contexte, les incertitudes relatives à la pérennité de l'action publique locale rendent indispensables de nouvelles pratiques juridiques. Il s'agit de sécuriser l'action publique tout en optimisant l'utilisation des ressources et en favorisant des

politiques toujours plus stratégiques. Il est essentiel de proposer des solutions et des montages juridiques allant dans ce sens, tout en respectant les priorités fixées par les exécutifs locaux et leurs engagements politiques.

La maîtrise et le respect du droit doivent ici s'accompagner de compétences en matière de communication et de pédagogie en direction des acteurs internes et externes.

## II.B LES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS DES COMPÉTENCES MUTUALISÉES ET DES RESPONSABILITÉS PARTAGÉES

La recomposition - à géométrie variable - des territoires, avec la poursuite des mutualisations, des fusions, des communes nouvelles, le nombre croissant de métropoles - qui pour certaines vont fusionner avec des départements sur le modèle lyonnais - engendrent des partages de compétences et de responsabilités sources de fortes incertitudes. Cette recomposition des territoires rend l'action publique locale très sensible au risque juridique. Selon le lieu d'un dommage ou d'un accident par exemple, la personne privée et la personne morale juridiquement responsables peuvent ne pas être les mêmes.

Autre recomposition attendue, le découpage des circonscriptions électorales liées à la diminution à venir du nombre de parlementaires pourrait temporairement être source de contentieux électoral et, parallèlement, interroger le périmètre actuel de certains EPCI.

La création officielle de la collectivité européenne d'Alsace en août 2019 conduit également les juristes des deux départements à revisiter leurs procédures afin de préparer l'exercice de ces nouvelles compétences (coopération transfrontalière, tourisme, bilinguisme...) à compter de janvier 2021, en identifiant les zones à risques potentiels.

Enfin, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique<sup>2</sup> contient de nombreuses dispositions en faveur d'une liberté d'action locale plus importante, d'une simplification des modalités de modification du périmètre d'une intercommunalité, de l'assouplissement de la répartition de certaines compétences entre communes et intercommunalité (eau et assainissement, tourisme), et enfin de l'allègement des procédures de passation des marchés publics en relevant les seuils.

Le projet de réforme des institutions intitulé « Pour un renouveau de la vie démocratique » prévoit notamment le « droit à la

différenciation », qui pourrait permettre à certaines collectivités territoriales d'exercer des compétences (en nombre limité) dont ne disposent pas les autres collectivités de même catégorie. Cette disposition aura comme conséquence un renforcement du rôle de la ou du juriste territorial pour accompagner la collectivité dans l'exercice de cette nouvelle modalité d'action et de la conseiller dans ses relations avec les services de l'État (les préfetures, notamment).

Dans un contexte normatif très mouvant et un paysage territorial plusieurs fois recomposé depuis les lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015), et alors qu'une nouvelle recomposition de l'organisation des territoires et de certains modes d'action est annoncée (projet de loi 3D), comprendre voire anticiper les enjeux juridiques des réformes récemment entrées en vigueur est indispensable. Les juristes des petites collectivités et EPCI concernés vont ainsi devoir intégrer, expliquer, diffuser ces nouvelles modalités de fonctionnement, en rappeler les composantes juridiques et identifier les zones de risques potentiels.

Les mouvements de mutualisations de services par le biais, notamment, des fusions de régions depuis 2016, de la métropolisation, de la création des communes nouvelles et du processus constant d'intercommunalisation ont entraîné d'importants changements. Les mutualisations concrètes de matériels et groupements d'achats en sont les premières traductions les plus fréquentes, mais les nouveaux modes de gestion des ressources humaines (mutualisations, transferts, mises à disposition à temps complet ou partiel...) doivent également être pris en compte, car les ressources humaines sont à l'origine de nombreux contentieux.

Ces mutualisations doivent être juridiquement encadrées car l'exercice de compétences mutualisées ou partagées renvoie également à un partage des responsabilités.

<sup>2</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039681877&categorieLien=id>

## II.C LES ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES DES PROFESSIONNELS CONFRONTÉS À UNE INFLATION LÉGISLATIVE

### • DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES DE PORTÉE GÉNÉRALE

Comme les changements institutionnels, les évolutions législatives et réglementaires déterminent les enjeux du champ professionnel des affaires juridiques et constituent à la fois les outils et le cadre de travail du juriste territorial.

À ce titre, nous pouvons citer :

- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République<sup>3</sup> ;
- la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 portant création au 1<sup>er</sup> janvier 2016 de 13 grandes régions<sup>4</sup> ;
- la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires<sup>5</sup> ;
- la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>6</sup> ;
- la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique<sup>7</sup> ;
- l'entrée en vigueur le 25 mai 2018 de la norme européenne du RGPD (règlement général de protection des données)<sup>8</sup> ;
- la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance<sup>9</sup> ;
- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique<sup>10</sup> ;
- la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises<sup>11</sup> ;
- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique<sup>12</sup>.

L'ensemble de ces textes constitue actuellement le cadre général de mise en œuvre des politiques publiques nationales et locales.

De façon expérimentale et sur certains territoires, la médiation préalable à la saisine de la ou du juge administratif en matière de contentieux de la fonction publique et de contentieux social est devenue obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> avril 2018, jusqu'au 18 novembre 2020.

### • COMMANDE PUBLIQUE

L'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2019 du code de la commande publique comprend également de nombreuses dispositions concernant les collectivités territoriales et les établissements publics. Déjà complété et amendé, ce code est en constante évolution.

La multiplication des contentieux en matière de contrats et les modalités renouvelées de l'achat public, est liée à la crise économique et financière, à la responsabilité sociétale accrue des services publics, à la transition écologique (achat innovant, achat durable, achat responsable, achat local), ou encore à des disparités territoriales (contextes locaux différents, seuils variables pour les marchés publics, conflits potentiels de compétences au sein des EPCI).

En outre, les candidats évincés n'hésitent plus à contester le choix de l'entreprise choisie, pour des motifs d'indemnisation potentielle. Il est également de plus en plus fréquent que l'opposition, au sein des exécutifs locaux, conteste la régularité d'attribution de certains marchés lorsqu'elle n'a pas pu se prononcer à l'occasion de la commission d'appel d'offres. C'est souvent dans ce contexte que les arguments d'atteinte aux obligations de probité sont avancés (absence de déport au moment du vote en conseil, soupçons de favoritisme, de corruption par exemple).

La ou le juriste territorial et/ou l'acheteur ou l'acheteuse ayant procédé aux analyses des offres sont ici au cœur du processus de conseil et d'aide à la décision. Il leur revient, afin d'anticiper ces situations, de sensibiliser en amont les agents et les élus concernés aux règles de fond et de forme à respecter.

### • RGPD ET RÉFÉRENT OU RÉFÉRENTE DÉONTOLOGUE

Les nouvelles obligations issues du RGPD ont renforcé le rôle des affaires juridiques/des juristes territoriaux dans un nouveau domaine d'activité à fort risque contentieux. Leur périmètre fonctionnel a ainsi évolué vers les périmètres de la conformité, la déontologie, l'éthique, la compliance et les données personnelles, et leurs missions se diversifient, passant notamment du « support juridique » au « pilotage » de politiques internes de conformité.

Les fonctions nouvelles (parfois externalisées) de référent ou référente déontologue (plus à présent le référent ou la référente alerte) et de délégué à la protection des données ont été créées en collectivités et dans les établissements publics.

### • SÉCURITÉ PUBLIQUE

En matière de sécurité publique et de sécurité civile, domaines impliquant fortement les collectivités et tout particulièrement les maires et présidents d'EPCI dotés de pouvoirs de police, la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme<sup>13</sup> impose une vigilance

3 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>

4 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030109622&categorieLien=id>

5 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032433852&categorieLien=id>

6 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033418805&categorieLien=id>

7 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000035567974&categorieLien=id>

8 <https://www.nil.fr/fr/reglement-europeen-protection-donnees>

9 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037307624&categorieLien=id>

10 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037639478&categorieLien=id>

11 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038496102&categorieLien=id>

12 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038889182&categorieLien=id>

13 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000035932811&categorieLien=id>

constante et une analyse juridique fine en matière de pouvoirs de police de la ou du maire et de libertés individuelles, de police intercommunale, de sécurité quotidienne, de lutte contre le terrorisme et de prévention de la radicalisation, en collaboration avec les services de l'État.

#### • LES AUTRES MESURES

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique<sup>14</sup>, présentée comme « un acte II des relations avec les collectivités », prévoit de nombreuses dispositions concernant les communes et les maires, afin de revaloriser l'engagement public local.

La loi n° 2019-1498 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités<sup>15</sup> pose encore la question essentielle de clarification du financement de la compétence mobilité, qui pourrait constituer un risque juridique.

Enfin, la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire<sup>16</sup> comprend des dispositions concernant directement les collectivités, qui pourraient être en situation de risque de contentieux en cas de non mise en œuvre rapide des mesures prévues (consignes, déchets...).

## II.D L'ÉVOLUTION DES MODES DE GESTION DES MONTAGES JURIDIQUES ET FINANCIERS DE PLUS EN PLUS COMPLEXES

Le contexte budgétaire et financier des collectivités territoriales et des établissements publics les incite à multiplier les recours à des montages juridiques et financiers complexes afin de mener leurs projets d'aménagement ou d'équipement publics (mises en concession, délégations de service public, partenariats public-privé ou public-public, services publics industriels et commerciaux).

Si le principe de libre administration des personnes publiques laisse ces dernières libres de décider du mode de gestion qu'elles estiment le plus approprié pour répondre aux besoins locaux, y compris en recourant à leurs propres ressources, l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession<sup>17</sup> transposant notamment la directive « concessions » rappelle cependant que le mode de gestion choisi doit permettre « d'assurer un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité, l'égalité de traitement ainsi que la promotion de l'accès universel et des droits des usagers en matière de services publics ».

Certains acteurs publics locaux s'interrogent ainsi sur la garantie de leur « souveraineté » (libre administration) face à des marges d'action de plus en plus encadrées. Selon les collectivités et les établissements publics, le choix du mode de gestion sera cependant surtout fonction de leur situation budgétaire et financière. Les juristes seront alors force de proposition afin d'identifier la solution la plus pertinente et la plus efficiente en termes d'optimisation des coûts.

De surcroît, le recours croissant à ces montages juridiques complexes fait appel à des principes juridiques ne relevant pas uniquement du droit public et du code général des collectivités territoriales. L'articulation de plus en plus fine entre le suivi administratif des opérations et leur accompagnement juridique implique une démarche de « droit appliqué » exigeante et quasi quotidienne.

## II.E LES ÉVOLUTIONS SOCIÉTALES UNE JUDICIARISATION DE LA SOCIÉTÉ ET UNE DEMANDE DE TRANSPARENCE

La poursuite de la « judiciarisation » de la société se traduit par un nombre toujours plus important de contentieux car la sensibilité au risque est devenue plus forte. La médiatisation des « affaires » mettant en cause des acteurs publics et des catastrophes climatiques ou environnementales, accroît encore ce phénomène tout comme les questions d'accès au droit pour les publics défavorisés.

Cette demande sociale peut fragiliser des décisions juridiquement actées (barrage de Sivens, Notre-Dame-des-Landes, par exemple). La pérennité des projets des collectivités territoriales est parfois susceptible d'être juridiquement remise en cause car l'exigence sociale évolue. Le citoyen peut ainsi refuser demain ce qui était acceptable quelques années auparavant et engager une procédure contentieuse.

14 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039681877&categorieLien=id>

15 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039666574&categorieLien=id>

16 [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=85B8A7C2854CAD692FOAF3FA2DB0B3A0.tplgfr22s\\_3?cidTexte=JORFTEXT000041553759&categorieLien=id](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=85B8A7C2854CAD692FOAF3FA2DB0B3A0.tplgfr22s_3?cidTexte=JORFTEXT000041553759&categorieLien=id)

17 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031939947&categorieLien=id>

La défiance vis-à-vis notamment des élus et des institutions conduit également à la remise en cause de la légitimité des acteurs publics. Le recours à la violence verbale ou physique, les dégradations d'équipements ou de locaux publics se sont multipliés, particulièrement depuis l'automne 2018. Il est frappant de constater que les maires, jusqu'alors toujours respectés, font l'objet, eux aussi, d'agressions parfois très graves comme cela a été le cas à l'été 2019. Ces évolutions expliquent pour une large part les actuelles difficultés des élus et élus locaux, et surtout des maires, dans la perspective des élections municipales de 2020.

La demande sociale pour davantage de démocratie participative et les consultations citoyennes locales ont également une portée juridique importante. Les procédures de concertation

apparaissent au premier abord comme l'une des modalités susceptibles de restaurer un lien de confiance entre les citoyens-usagers et les acteurs publics et de re-légitimer la parole publique. Il sera toutefois délicat pour les acteurs publics locaux d'expliquer les subtilités de ces procédures, dont l'issue n'a pas systématiquement de valeur juridique contraignante. Le risque à anticiper ici n'est pas uniquement juridique, mais politique. La demande croissante de participation, d'information et de contrôle de la part des citoyens implique, pour la ou le juriste territorial, d'adopter une posture de compréhension et d'écoute vis-à-vis des attentes des usagers.

## II.F LES ÉVOLUTIONS TECHNOLOGIQUES SÉCURITÉ JURIDIQUE ET DÉMATÉRIALISATION

La dématérialisation des actes et l'ouverture des données sont deux évolutions technologiques majeures qui ont des conséquences très concrètes dans le champ des affaires juridiques.

En matière de gestion des contentieux, le télérecours devant les juridictions administratives s'est généralisé. Les relations entre les juristes territoriaux et les tribunaux administratifs se font ainsi totalement par la voie numérique.

En matière de commande publique, dans le cadre du plan « Transformation numérique de la commande publique », les appels d'offres et la réception des offres des candidats sont également dématérialisés. Cette dématérialisation est désormais obligatoire pour toute procédure dont la valeur estimée est égale ou supérieure à 25 000 euros HT. Les enjeux juridiques relèvent ici des questions d'authenticité de la signature électronique et des certificats, du principe du « dites-le nous une fois » et des copies de sauvegarde.

Pour les mises en concurrence de montants plus importants, le DUME (document unique de marché européen) doit être utilisé depuis le 1<sup>er</sup> avril 2018. Cette procédure entièrement dématérialisée nécessite de se former à l'usage et aux conséquences de cette pratique. Déposer une candidature en ligne, et uniquement en ligne, exige une grande rigueur et beaucoup de précision, puisque modifier les documents après saisie (et avant même la date de clôture de dépôt des offres) est plus difficile. En contrepartie, c'est une procédure plus protectrice car, que ce soit pour le candidat ou pour la structure qui dépouillera les offres, les agissements contraires à la probité (changement de dates de réception, réception tardive de candidatures par exemple) deviennent quasiment impossibles. Le risque de contentieux est à ce stade beaucoup moins prégnant.

Les usagers doivent également effectuer en ligne de plus en plus de demandes de documents officiels ou des autorisations via des portails numériques. Ces demandes en ligne ont nécessité une adaptation depuis l'entrée en vigueur en 2014 du principe du silence de l'administration valant acceptation. En matière de gestion des flux de demandes et des réponses, de respect des délais de réponses à des courriels (non plus à des demandes écrites enregistrées comme courriers), de sécurité juridique de la réponse apportée (car le principe du silence valant acceptation connaît de nombreuses exceptions) afin d'éviter un litige, d'induire un usager en erreur ou le priver d'un droit.

Parallèlement, l'ouverture des données publiques et la protection renforcée des données personnelles sont à l'origine de nouveaux paramètres de sécurité juridique à prendre en compte. C'est le cas notamment pour le secret des affaires (marchés publics, contrats public-privé) qui doit se concilier avec l'Open data et la transparence. Les juristes territoriaux doivent ici encore faire montre de pédagogie et d'agilité afin de définir des procédures internes (le cas échéant en lien avec un guide de bonne conduite ou une charte, destiné à prévenir les comportements contraires à la déontologie en général et à la probité en particulier) de nature à sécuriser cette double injonction de transparence et de protection.

Enfin, les collectivités territoriales doivent prendre en compte, dans le cadre de leurs relations avec les citoyens, la multiplication de l'offre de services privés en matière de nouveaux usages du numérique. Ces offres privées peuvent également être sources de risque juridique en ce qui concerne la protection des données.

## III. L'ORGANISATION DU TRAVAIL ET LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EMPLOI

### III.A L'ÉVOLUTION DES FONCTIONS ET DES MODÈS D'ORGANISATION UNE FONCTION PARFOIS PARTAGÉE ET DES MODALITÉS D'ACTION RENOUVELÉES

La fonction juridique au sein des collectivités territoriales et des établissements publics locaux s'est profondément transformée depuis une dizaine d'années. De centre de ressources et d'informations juridiques, elle est devenue une fonction d'appui en amont du pilotage et du déploiement des projets et des politiques internes liées à la conformité et à l'anticipation du risque. La fonction juridique est à même de proposer de nouvelles marges de manœuvre pour mener des projets à leur terme.

La taille de la structure, son histoire, son environnement géographique, social et démographique, ses projets, l'organisation interne de la fonction juridique, son degré d'avancement dans la prise en compte des enjeux du management du risque sont autant de critères susceptibles de faire notablement varier l'importance, l'identification et la prise en compte des risques juridiques réels d'une collectivité à une autre.

Toutes les collectivités, notamment celles de moins de 10 000 habitants, ne disposent pas d'un service juridique organisé et constitué d'agents dont la fonction juridique est le métier à temps plein. Dans ces collectivités, le directeur ou la directrice général des services, le responsable des ressources humaines, le directeur ou la directrice des services techniques, le directeur ou la directrice des finances, le secrétaire de mairie assurent cette fonction de veille et de sécurisation juridique de l'action publique, chacun dans leur domaine d'activité et d'expertise.

Dans les communautés de communes et les communes nouvelles, la mutualisation des services a souvent permis de fédérer des compétences diverses dans le champ des affaires juridiques et de constituer un service juridique à part entière, accompagnant et conseillant l'ensemble des services. En matière d'achat public par exemple, ces mutualisations permettent des économies d'échelle et des procédures de mise en concurrence plus offensives (plus de moyens humains, taille critique accrue des appels d'offres, capacité de négociation plus importante).

Dans les grandes collectivités, telles que les régions, les métropoles et les départements, les services juridiques sont des services importants en termes d'agents à temps plein. La plupart du temps rattachés à la direction générale ou à une direction générale adjointe, ils constituent selon les organigrammes soit un service unique constitué de juristes spécialisés, soit un service « généraliste » ayant des juristes correspondants/référents dans chaque service (urbanisme, voirie, ressources humaines, aide sociale, formation professionnelle, coopération transfrontalière, culture...).

Source de rationalisation, de complexification, de nouveaux modes et schémas de coopération, de nouveaux réflexes déontologiques, les évolutions récentes sur ce champ professionnel font émerger de nouvelles façons de travailler - peut-être de télétravailler - afin de mener à bien des politiques publiques et d'assurer autrement les fonctions supports.

### III.B L'ÉVOLUTION DES MÉTIERS S'ADAPTER À LA COMPLEXITÉ ET À LA SPÉCIALISATION

Dans le champ des affaires juridiques, le futur proche des métiers sera avant tout le temps des bilans - avant de nouvelles évolutions annoncées - par rapport aux modifications induites par des réformes institutionnelles mises en œuvre dans un climat de contrainte financière exceptionnelle, de nouvelles exigences en matière de solidarités territoriales et d'un quasi-changement de paradigme en matière de transparence et de déontologie (avec une double exigence d'ouverture des données publiques et de protection renforcée des données personnelles). Ce dernier point est une importante source de contentieux potentiels.

Il est significatif de constater que 41 % des programmes RGPD (gestion et protection des données) sont pilotés par les directions juridiques et non par les directions en charge de l'informatique et du numérique<sup>18</sup>. De même, 70 % des programmes loi Sapin II (transparence et prévention des atteintes à la probité) sont pilotés par les mêmes directions juridiques.

Les agents travaillant dans le champ des affaires juridiques doivent également, et de plus en plus fréquemment, contribuer à l'évaluation des politiques publiques. Cette évaluation passe notamment par un bilan et une analyse des contentieux. On peut en effet estimer la réussite, ou l'échec, de la mise en œuvre d'une politique sectorielle ou de la réalisation d'un projet à l'aune du nombre de litiges qu'ils ont entraînés.

Les professionnels doivent également savoir utiliser les arguments juridiques et souvent financiers pour assurer une communication efficace à destination des agents, des élus, des usagers qui sont tout à la fois des contribuables et les bénéficiaires finaux des politiques publiques mises en œuvre.

La montée en compétence principale, au-delà de la maîtrise d'un droit en évolution permanente, est ici l'agilité. Agilité afin d'intégrer et appliquer très vite les nouvelles règles, agilité afin de parvenir à combiner des exigences parfois contraires (le respect du droit et une volonté politique locale), et agilité enfin dans le cadre de travaux régulièrement menés en co-construction avec d'autres collectivités, les services de l'État, les citoyens/usagers.

Les profils juridiques sont actuellement très recherchés en raison d'une spécialisation croissante de la fonction juridique. Notamment dans les grandes collectivités, la ou le juriste territorial publiciste « généraliste » laisse peu à peu la place à des juristes très spécialisés et aux acheteurs publics.

Ces profils sont également en tension du fait des prévisions de départ à la retraite de certains agents territoriaux (particulièrement les secrétaires de mairie dont le rôle est essentiel dans les territoires ruraux).

Des professionnels du secteur privé, voire des avocats, sont parfois recrutés par des collectivités territoriales. À l'inverse, les professionnels du secteur public intéressent de plus en plus d'entreprises. Les secteurs public et privé ont des pratiques qui se rapprochent, surtout en ce qui concerne l'achat. Les nouvelles obligations déontologiques encadrent cependant ces mobilités croisées afin notamment d'éviter les conflits d'intérêts.

<sup>18</sup> Selon une étude réalisée au printemps 2019 par le Conseil national du droit.

## PISTES D'ACTUALISATION ET D'ÉVOLUTION DES FICHES MÉTIERS DU RÉPERTOIRE DES MÉTIERS TERRITORIAUX

MÉTIERS ET DÉFINITIONS DU RÉPERTOIRE	TENDANCES D'ÉVOLUTION	RÉDACTION DES FICHES MÉTIERS
<p><b>RESPONSABLE DES AFFAIRES JURIDIQUES</b>            Conseille les élus et les services, et apporte en amont une expertise juridique dans les domaines variés du droit. Expertise et/ou rédige des actes et contrats complexes. Anticipe le risque juridique et gère les contentieux en liaison avec les services concernés et les éventuels conseils externes. Effectue une veille juridique</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Travail en mode projets complexes</li> <li>• Obligations déontologiques accrues.</li> </ul>	<p>Compléter les compétences techniques en lien avec les aspects :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de mise en conformité ;</li> <li>- d'anticipation du risque pénal et des atteintes à la probité ;</li> <li>- de prise en compte des conseils et des contrôles potentiels de l'AFA, rôle de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique ;</li> <li>- des contentieux liés à la mutualisation des services et des changements d'échelle ;</li> <li>- de différenciation territoriale et d'expérimentation en lien avec les préfetures dans les territoires concernés ;</li> <li>- de gestion et de protection des données personnelles, ouverture des données publiques.</li> </ul>
<p><b>ACHETEUR OU ACHETEUSE PUBLIC</b>            Effectue des achats de toute nature (travaux, fournitures, services) en vue de satisfaire les besoins des services et contribue à la performance des achats sur le plan qualitatif, économique, juridique et environnemental</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Optimisation des coûts et obligations déontologiques.</li> </ul>	<p>Compléter les compétences techniques en lien avec les aspects de déontologie, de probité, de risque, de transparence, de sourcing, de contentieux (référés).</p> <p>Les aspects financiers, de coûts, de stratégie globale, d'entrée en vigueur du code de la commande publique le 1/04/2019, de dématérialisation, de gestion et de protection des données.</p>
<p><b>INSTRUCTEUR OU INSTRUCTRICE GESTIONNAIRE DE MARCHÉS PUBLICS</b>            Conçoit les contrats publics et les dossiers de consultation des entreprises. Conseille les élus et les services quant aux choix des procédures et à l'évaluation des risques juridiques. Gère la politique d'achat de la collectivité dans une optique de transparence. Gère les procédures de marchés publics en liaison avec les services compétents.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Optimisation des coûts et obligations déontologiques.</li> </ul>	<p>Compléter les compétences techniques en lien avec les aspects de déontologie, de probité, de risque, de transparence, de sourcing, de contentieux (référés)</p> <p>Les aspects financiers, de coûts, de stratégie globale, d'entrée en vigueur du code de la commande publique le 1/04/2019, de dématérialisation, de gestion et de protection des données</p>
<p><b>GESTIONNAIRE DES ASSURANCES</b>            Participe à la négociation et à la définition des besoins de la collectivité en matière d'assurances. Négocie et gère le portefeuille d'assurances de la collectivité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risque, coûts, concurrence, catastrophes naturelles en augmentation, multiplication des sinistres, judiciarisation croissante, principe de précaution.</li> </ul>	<p>Compléter les facteurs d'évolution.</p>

## ÉLÉMENTS STATISTIQUES : UNE FORTE PROPORTION D'AGENTS TITULAIRES ET UNE VARIATION IMPORTANTE DES CATÉGORIES STATUTAIRES SELON LES MÉTIERS

(Source : Enquête nationale métiers au 31 décembre 2012 - CNFPT. Chiffres en cours d'actualisation)

### EFFECTIFS AU 31/12/2012

Environ **9 000** agents

**0,9 %** d'agents à temps non complet

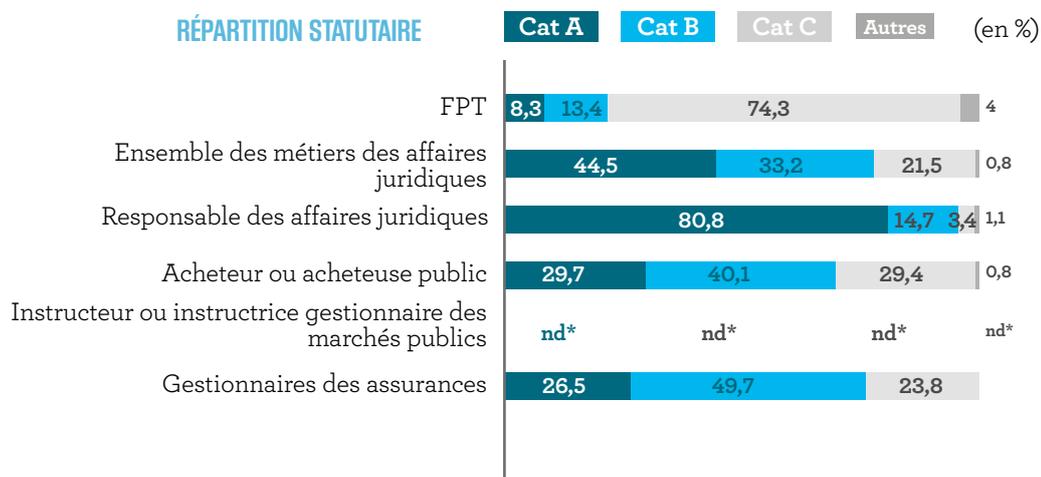
**86,5 %** d'agents titulaires

(**75,2 %** dans la FPT)

**73 %** de femmes

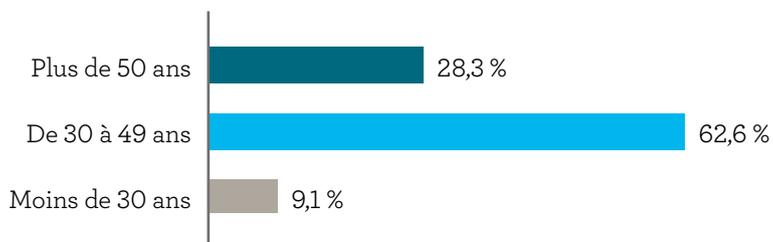
(**60,6 %** dans la FPT)

### RÉPARTITION STATUTAIRE



\* nd : non déterminé, métier non recensé en 2012.

### STRUCTURE DES ÂGES



### ÂGE

**43 ans et 2 mois**

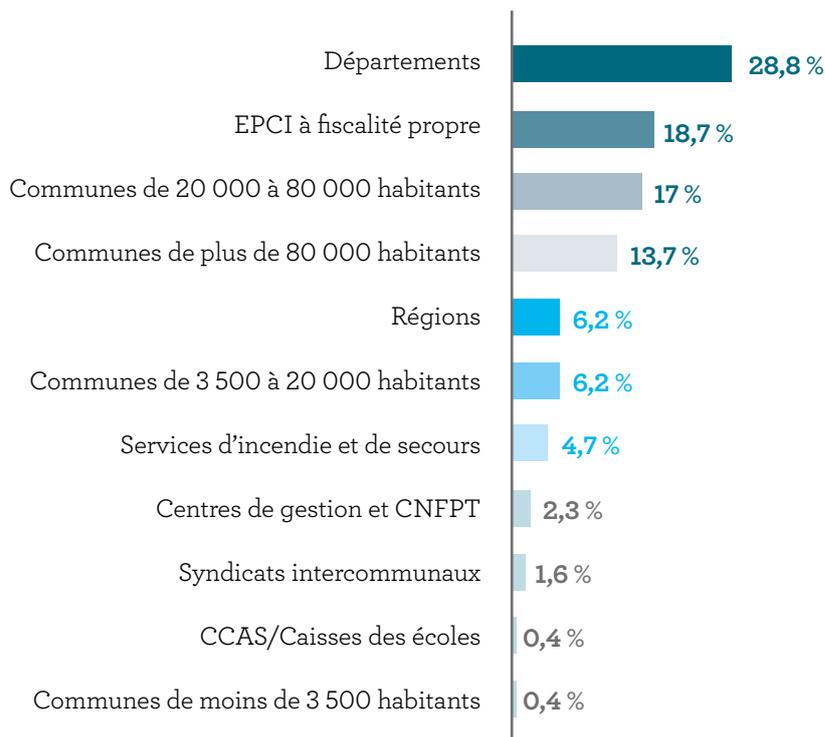


ÂGE MOYEN des agents occupant les métiers des affaires juridiques  
(**45 ans** dans la FPT)

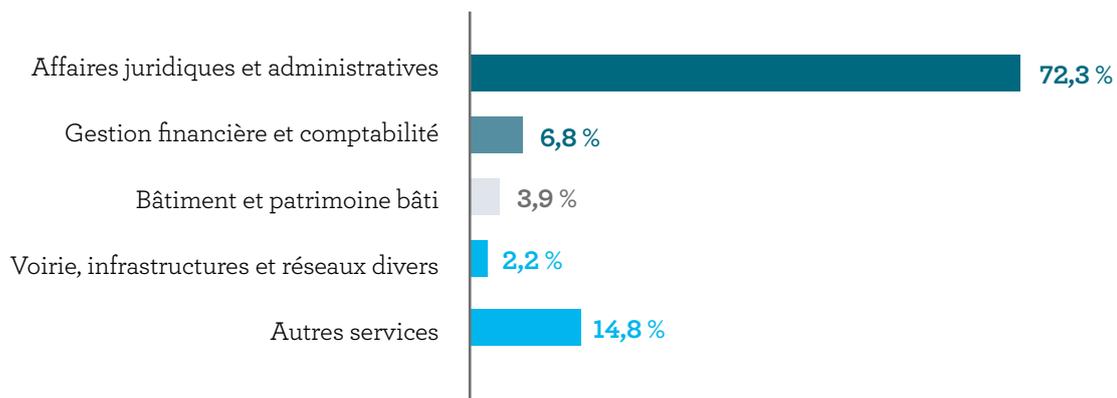
PART DES PLUS DE 55 ANS :  
**15,3 %** (**19,5 %** dans la FPT)

ANCIENNETÉ MOYENNE dans la collectivité :  
**13 ans** (**12 ans** dans la FPT)

## RÉPARTITION DES EFFECTIFS PAR TYPES D'EMPLOYEURS



## RÉPARTITION DES EFFECTIFS PAR SERVICES D'AFFECTATION



## TABLEAU DE SYNTHÈSE DES PARTIES II ET III

VARIABLES	TENDANCES D'ÉVOLUTION	ENJEUX
L'impact des évolutions de l'environnement institutionnel et socio-économique sur les besoins en compétences des collectivités et des établissements publics territoriaux	<p align="center"><b>Les orientations de la politique publique</b></p> <p align="center"><b>Articuler les attentes des citoyens avec les contraintes juridiques et budgétaires</b></p>	<p>Les contraintes budgétaires liées à la baisse globale des dotations et ressources directes ne sont pas sans conséquence sur les politiques mises en œuvre par les collectivités territoriales. Dans ce contexte, les incertitudes relatives à la pérennité de l'action publique locale rendent indispensables de nouvelles pratiques juridiques.</p> <p>Les petites collectivités ne disposent pas toutes des compétences juridiques suffisantes en interne et ne peuvent pas toujours externaliser le conseil juridique pour des raisons de coût. Elles sont généralement plus exposées au risque contentieux que des collectivités plus outillées.</p> <p>Le développement des modalités de consultation et de participation citoyennes participe d'une sensibilité toujours plus affinée des usagers à la bonne gestion publique, au respect des procédures et à l'effectivité de la prise en compte des clauses sociales et environnementales.</p> <p>La maîtrise et le respect du droit doivent s'accompagner de compétences en matière de communication et de pédagogie en direction des acteurs internes et externes.</p>
	<p align="center"><b>Les changements institutionnels</b></p> <p align="center"><b>Des compétences mutualisées et des responsabilités partagées</b></p>	<p>L'organisation territoriale et l'organisation des services de l'État évoluent.</p> <p>Les agents doivent s'adapter à la redistribution et au partage de certaines compétences ainsi qu'aux nouvelles relations avec les services de l'État.</p> <p>Les démarches de mutualisation, d'optimisation des organisations et des processus nécessitent que les juristes des petites collectivités et EPCI intègrent, expliquent, diffusent les nouvelles modalités de fonctionnement et qu'ils en rappellent les composantes juridiques pour identifier les zones de risques potentiels.</p> <p>Les professionnels doivent savoir évaluer les politiques publiques mises en œuvre avec le double défi de faire mieux avec moins, en toute sécurité juridique.</p>
	<p align="center"><b>Les évolutions réglementaires</b></p> <p align="center"><b>Des professionnels confrontés à une inflation législative</b></p>	<p>Les professionnels des affaires juridiques sont confrontés à une inflation législative et donc à une mise à jour en continu de leurs connaissances.</p> <p>C'est notamment le cas en matière de commande publique, de sécurité publique et civile...</p> <p>Les nouvelles obligations issues du RGPD ont renforcé le rôle des affaires juridiques et des juristes territoriaux dans un nouveau domaine d'activité à fort risque contentieux.</p> <p>Il s'agit de répondre à des exigences accrues en termes de mise en conformité, de cartographie des risques et de maîtrise des outils de la déontologie car les saisines sont en augmentation.</p> <p>Les agents doivent pouvoir identifier les situations à risque pour veiller à ne pas générer de situations d'atteinte potentielle à la probité.</p>

VARIABLES	TENDANCES D'ÉVOLUTION	ENJEUX
L'impact des évolutions de l'environnement institutionnel et socio-économique sur les besoins en compétences des collectivités et des établissements publics territoriaux	<p><b>L'évolution des modes de gestion</b></p> <p><b>Des montages juridiques et financiers de plus en plus complexes</b></p>	<p>Le recours croissant à des montages juridiques complexes fait appel à des principes juridiques ne relevant pas uniquement du droit public et du code général des collectivités territoriales. La fonction juridique territoriale doit assurer à la collectivité une maîtrise des grandes notions du droit privé.</p> <p>Les juristes doivent être en mesure d'identifier le mode de gestion le plus pertinent, la solution la plus pertinente et la plus efficiente en termes d'optimisation des coûts.</p>
	<p><b>Les évolutions sociétales</b></p> <p><b>Une judiciarisation de la société et une demande de transparence</b></p>	<p>La défiance vis-à-vis notamment des élus et des institutions mène à une remise en cause de la légitimité des acteurs publics. Les juristes doivent être sensibiliser à ce nouveau contexte.</p> <p>La demande croissante de participation, d'information et de contrôle de la part des citoyens implique, pour la ou le juriste territorial, d'adopter « une posture de compréhension et d'écoute » vis-à-vis des attentes des usagers.</p> <p>La ou le juriste territorial doit apprendre à communiquer pour mieux rendre compte et associer davantage les citoyens aux décisions locales dans les domaines où cette démarche est possible.</p>
	<p><b>Les évolutions technologiques</b></p> <p><b>Sécurité juridique et dématérialisation</b></p>	<p>La dématérialisation des actes et l'ouverture des données ont des conséquences très concrètes dans le champ des affaires juridiques.</p> <p>Ces évolutions impliquent une adaptation en continu des connaissances afin de se prémunir du risque juridique.</p>
L'organisation du travail et les caractéristiques de l'emploi	<p><b>La structuration des directions et services, l'évolution des fonctions et des modes d'organisation</b></p> <p><b>Une fonction parfois partagée et des modalités d'action renouvelées</b></p>	<p>Les changements organisationnels (fusion de régions, métropoles, communes nouvelles...) conduisent à des compétences et à des responsabilités partagées.</p> <p>Il s'agit de s'adapter à ces nouveaux modes d'organisation (mutualisations, fusions) et aux nouvelles modalités de collaboration (mode projets, télétravail).</p> <p>Le rôle de la fonction juridique territoriale évolue vers une plus grande anticipation des risques qui peuvent engager la responsabilité de plusieurs structures.</p> <p>La fonction juridique est organisée de façon différente selon le type et la taille de la structure. Il s'agit de prendre en compte les besoins de compétences associés à la particularité des lieux d'exercice.</p>
	<p><b>L'évolution des métiers</b></p> <p><b>S'adapter à la complexité et à la spécialisation</b></p>	<p>Il y a nécessité pour les professionnels de prendre en compte de nouveaux champs d'activités potentiellement sources de contentieux : ouverture des données publiques, gestion et protection des données personnelles, obligations déontologiques et prévention des atteintes à la probité, stratégie d'achat public, achat durable et achat innovant... dans le cadre d'une fonction juridique mutualisée ou partagée.</p> <p>Les profils métiers évoluent vers davantage de spécialisation et les tensions de recrutement sont plus vives sur ce champ professionnel</p>

# ANNEXE

Cette étude sectorielle est le résultat des échanges qui se sont tenus au sein de groupes de travail et lors d'entretiens avec des représentants institutionnels, des professionnels territoriaux et des conseillers formation du CNFPT.

Nous tenons à remercier tous les participants pour leur coopération et pour la qualité de leurs contributions.

## GROUPE DE TRAVAIL DES PROFESSIONNELS

Comité d'experts du pôle de compétences :

**Fanny CHARDON**, juriste territoriale  
**Aurore RANCON-MEYREL**, juriste territoriale  
**Franck REITLER**, juriste territorial  
**Joël SERAFINI**, juriste territorial  
**Maîtres Samuel DYENS et Yvon GOUTAL**

Association nationale des juristes territoriaux (ANJT)  
 et Association française de droit des collectivités (AFDCL) :

**Denis ENJOLRAS**, juriste territorial  
**Laetitia JANICOT**, professeure des universités, droit des collectivités

Agence française anti-corruption (AFA) et  
 Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) :

**Sébastien ELLIE**, magistrat administratif  
**Sandrine JARRY**, administratrice territoriale

Animateurs des e-communautés thématiques  
 Affaires juridiques et Déontologie et transparence :

**Hughes FOURAGE**, juriste  
**Philippe JACQUEMOIRE**, juriste territorial  
**Maître Julia ROTIVEL**,  
**Pierre VILLENEUVE**, directeur des achats, SGAR Bretagne

## GROUPE DE TRAVAIL CNFPT

**Isabelle AUFFRET**, délégation Bretagne

**Caroline AVELLAN**, Inset de Montpellier

**Thékla BERNARD**, délégation Provence-Alpes-Côte d'Azur

**Éliane BORDMANN**, délégation Alsace-Moselle

**Valérie BORRELL**, délégation Languedoc-Roussillon

**Dominique BOUTIN**, Inset de Dunkerque

**Florence DUVERGNE-COLLIGNON**, délégation Provence-Alpes-Côte d'Azur

**Jacques FANER**, délégation Auvergne

**Nathalie FONT**, Inset de Montpellier

**Gwénaëlle JUAN**, CNFPT siège

**Pascal PICHOT-DUCLOS**, délégation Normandie Caen

Publication réalisée par la direction générale adjointe chargée du développement de la formation - direction de l'observation prospective des emplois, des métiers et des compétences

Directeur de la publication : François DELUGA / Co directeur de la publication : Laurent TRIJOULET

Rédacteur en chef : Christophe LEPAGE

Rédactrice : Anne RINNERT, responsable du pôle de compétences affaires juridiques

Institut national spécialisé d'études territoriales (INSET) de Nancy

---

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE  
OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI, DES MÉTIERS ET DES COMPÉTENCES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE  
80, RUE DE REUILLY - CS 41232 - 75578 PARIS CEDEX 12  
TÉL. : 01 55 27 44 00 - FAX : 01 55 27 44 01  
WWW.CNFPT.FR

---