

Exemplaire n°

**RAPPORT**  
**ETUDE SUR LES CONSULTATIONS JURIDIQUES EXTERNES**  
**DES DIRECTIONS**

- Septembre 2019 -

N° 19-03

**Rapporteurs :**

[.....], inspecteur général

[.....], attaché hors classe

## TABLE DES MATIÈRES

NOTE DE SYNTHÈSE .....	3
INTRODUCTION .....	5
<b>1. SYNTHÈSE DES CONSULTATIONS RECENSÉES (2015-2018) .....</b>	<b>7</b>
1.1. La pratique des directions de la Ville .....	7
1.1.1. Approche des fréquences, coûts et pratiques propres à chaque direction .....	7
1.1.2. Le cas particulier des avis juridiques inclus dans les prestations fournies par les études notariales .....	12
1.1.3. Les consultations auprès d'un groupement professionnel ou de structures de contrôle .....	13
1.1.4. Les consultations auprès des services et opérateurs de l'État .....	13
1.1.5. Les consultations liées à des opérations complexes dont l'aspect juridique ne correspond qu'à un volet .....	13
1.1.6. Les consultations sur des sujets très spécialisés .....	14
1.1.7. Une pratique en voie d'extinction : la consultation juridique directe de cabinets d'avocats par la DCPA .....	14
1.2. Le cas particulier du Centre d'action sociale .....	14
1.2.1. La particularité d'un établissement public opérateur de la collectivité .....	14
1.2.2. 90 consultations en quatre ans dans plusieurs domaines .....	15
1.2.3. La dépense moyenne et l'évolution de la dépense globale .....	16
<b>2. LES RAPPORTS DES DIRECTIONS AVEC LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES .....</b>	<b>18</b>
2.1. Une préférence quasi-générale pour le travail avec la DAJ et, plus généralement, en interne Ville .....	18
2.1.1. Le recours à des consultations juridiques internes .....	18
2.1.2. Choix et capacités de certains correspondants juridiques, notamment venant de la DAJ .....	20
2.1.3. Faiblesse des budgets de fonctionnement et méconnaissance du marché transversal de la DFA21 .....	
2.1.4. Une satisfaction variable sur la pertinence et l'efficacité des réponses de certains cabinets d'avocats .....	21
2.2. Les raisons du recours à des conseils de tiers .....	22
2.2.1. Des raisons d'ordre pratique .....	22
2.2.2. Les compétences incontournables de certains tiers .....	22
2.2.3. Les délais, la réactivité et la capacité à intégrer les avis juridiques dans une assistance à maîtrise d'ouvrage plus large .....	24
2.3. Quelques pistes d'évolution .....	25
2.3.1. Le formalisme des saisines et les insuffisances des échanges informels ultérieurs ...	25
2.3.2. Un besoin diffus et émergent de mutualisation des compétences en droit du travail et, plus généralement, de partage des connaissances .....	26
2.3.3. Les souhaits particuliers exprimés certaines directions .....	26
CONCLUSION .....	29
TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS .....	31
PROCÉDURE CONTRADICTOIRE .....	33

**LISTE DES ANNEXES ..... 37**

## NOTE DE SYNTHÈSE

Le recours par l'ensemble des directions à des prestations externes de conseil juridique est peu fréquent si on les compare aux consultations juridiques effectuées par les directions opérationnelles de la Ville de Paris auprès des juristes de la direction des affaires juridiques (DAJ). À la question posée par la lettre de saisine, il est donc possible de répondre que la répartition et l'articulation actuelles entre l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, assurée en interne par les juristes de la DAJ, et les prestations externes, auxquelles les directions ont recours, sont globalement satisfaisantes.

Les réponses des directions au questionnaire préparé par la mission ont mis en évidence une pluralité de modalités de consultation de prestataires extérieurs. Les consultations payantes prennent la forme soit de conseils spécialisés délivrés par des cabinets d'avocats, soit d'assistance à maîtrise d'ouvrage juridique intégrée dans des marchés où le volet technique ou organisationnel est prédominant, soit encore à la marge d'une adhésion à un groupement professionnel. À côté, de nombreuses consultations sont incorporées à la préparation des actes notariés que la Ville doit passer, en application du devoir de conseil des études notariales sans augmenter la dépense forfaitaire des frais d'actes. Enfin, dans de nombreux cas, des conseils sont recherchés directement auprès de services de l'État ou proviennent d'organismes de contrôle comme le Conseil du patrimoine parisien, là encore sans dépense supplémentaire pour la collectivité.

Des directions peuvent enfin bénéficier des prestations réalisées par des cabinets et commandées / rémunérées par des opérateurs ayant parfois leurs propres avocats sur lesquels elles exercent leur tutelle. Sans dépenses directes pour la Ville ni commande formelle par ses services, elles n'ont pas été incorporées au présent recensement.

Quatre groupes de directions ont été distingués selon la fréquence et le type de recours à des conseils juridiques en dehors de la DAJ :

- trois directions techniques - constructions publiques et architecture, voirie et déplacements, propreté et eau - font mention d'au moins une prestation par an, soit dans le cadre d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) à dominante technique, soit sur un point de droit spécialisé ;
- la direction de l'urbanisme ainsi que celle du logement et de l'habitat privilégient le recours aux études notariales et d'autres modalités de consultation gratuites ou peu coûteuses (adhésion au Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat ou prestations payées par des opérateurs de la Ville) ;
- onze directions font état d'une à trois consultations externes depuis 2015 ;
- enfin six autres n'en identifient aucune.

En dehors des conseils juridiques fournis par les études notariales ou d'autres instances de contrôle qui n'impliquent pas de dépenses spécifiques, le total des prestations indiquées par les directions de la Ville est de 34 sur une durée de plus de quatre ans, soit environ huit par an.

Les consultations payantes ont donné lieu à une dépense moyenne annuelle probablement inférieure à 400 K€ par an, en faisant l'hypothèse que la quote-part juridique des AMO globales ne dépasse pas en moyenne 25 K€.

Une exception doit être toutefois signalée, celle constituée par le Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris, établissement public et opérateur de la collectivité dans le domaine social : il a procédé à 90 consultations externes en quatre ans pour 137 K€, soit 34 K€ par

an, dans les domaines de l'immobilier, des ressources humaines, des marchés, du droit social et du droit pénal. Il s'agit de consultations passées dans le cadre de marchés à commandes pour des montants unitaires peu élevés qui viennent compléter ou suppléer les travaux du bureau juridique du CASVP.

Les cinq directions de la Ville - DU, DLH, DCPA, DVD et DPE - qui consultent le plus à l'extérieur sollicitent néanmoins fréquemment les juristes de la DAJ : au total 385 avis demandés à la DAJ en moyenne par an, la tendance étant à l'augmentation, notamment à l'initiative de la DU et de la DVD. Pour la plupart d'entre elles, la consultation de la DAJ est la norme, le recours à des prestataires extérieurs étant justifié le plus souvent par une intégration de l'expertise juridique dans un ensemble plus vaste (acte notarial ou AMO composite). La DCPA a d'ailleurs annoncé sa volonté d'arrêter sa collaboration avec un cabinet d'avocats qu'elle sollicitait de longue date pour l'émission d'avis juridiques concurrents de ceux de l'administration. Pour le reste, les prestations exclusivement juridiques sollicitées par une quinzaine de directions interviennent pour l'essentiel dans des domaines du droit où la DAJ n'a pas eu l'occasion ou le temps de s'investir.

Une préférence quasi-générale pour le recours à la DAJ est ainsi manifeste malgré quelques attentes non ou mal satisfaites en termes de délais et parfois de pertinence, du fait d'une procédure de consultation interne jugée trop exclusivement écrite. La DAJ a ainsi émis près de 6 800 avis en quatre ans, soit une moyenne de 1 700 avis par an, nombre sans commune mesure avec les conseils juridiques externes dans la même période (8 par an).

En conclusion, la mission propose une analyse de risques *a priori* du recours aux avis juridiques par les directions opérationnelles sur laquelle la DAJ pourrait en partie fonder sa réflexion en vue d'une éventuelle évolution de son offre de service et de la définition d'un pilotage du recours à des prestataires extérieurs :

- non pertinence de l'assistance apportée ;
- analyse juridique hors contexte ;
- défaut de capitalisation des avis obtenus, de partage des avis juridiques et des retours d'expérience ;
- contentieux perdu par la Ville en cas de défaut de conseil juridique préalable ;
- dépenses mal calibrées et mode de calcul du prix défavorable ;
- manque de temps pour réaliser ou de budget pour faire réaliser une étude juridique de nature à engendrer des recettes ou des économies ;
- manque de réactivité dans la production des avis juridiques demandés ;
- difficulté pour les directions opérationnelles à travailler en mode projet avec la DAJ ;
- insuffisance de communication orale avec la DAJ ;
- insuffisance des compétences juridiques des correspondants juridiques des directions opérationnelles.

## INTRODUCTION

La lettre de saisine du 28 mars 2019 demande d'établir un « état des lieux précis du recours par l'ensemble des directions à des prestations externes de conseil juridique ». Cette étude vient en complément d'une enquête menée simultanément par la directrice de la DAJ auprès des directions opérationnelles sur l'offre de service actuelle de sa direction et leurs souhaits d'évolution.

Pour ce faire, un questionnaire a été élaboré et il a été proposé à chaque direction une rencontre pour en expliciter les termes et homogénéiser les interprétations qu'ils pouvaient éventuellement susciter. *A minima*, des contacts téléphoniques ont été établis.

Les consultations juridiques sont ici entendues ici comme des avis et non comme des représentations au contentieux de la Ville par des avocats, la DAJ assurant directement ou indirectement la très grande majorité d'entre elles.

**Tableau 1 : Les rubriques du questionnaire**

<b>Rubriques</b>	<b>Précisions sur les modalités de réponse</b>
année du lancement de la consultation	
dernière année de la liquidation de la dépense	
prestataire choisi	<i>à préciser : cabinet d'avocat, AMO juridique ou composante juridique d'une AMO globale, étude notariale, ménage conseil d'État, consultation professeur d'université, etc.</i>
aide au choix et/ou validation du choix du prestataire par la DAJ	
objet de la prestation	
support juridique	<i>à préciser : marché Ville, marché particulier, simple contrat, autre</i>
montant de la commande initiale	
dépense finale	
mode de rémunération du prestataire	<i>forfait, à l'heure, à la page, autre (à préciser)</i>
degré de satisfaction	<i>à choisir entre satisfait/plutôt satisfait/plutôt insatisfait/insatisfait</i>
raisons du niveau de satisfaction	<i>à préciser : qualité, respect des délais, précision, limitation des risques</i>
travail avec la DAJ à l'occasion de cette consultation	<i>oui/non</i>
nature du travail éventuel avec la DAJ lors de cette consultation	<i>à préciser : confirmation de la position de l'AMO, de la DAJ, volonté de disposer d'une autre position juridique, définition de la mission juridique de l'AMO avec la DAJ, etc.</i>

motivation du recours à un prestataire extérieur plutôt qu'à la DAJ	<i>à préciser : expertise particulière, rapidité, capacité d'accompagnement tout au long de la vie du projet (AMO juridique), approche globale du dossier au-delà des seules questions juridiques (rôle d'AMO incluant du juridique), gravité des risques encourus, etc.</i>
l'opération ayant bénéficié de la consultation a-t-elle donné lieu à contentieux	
le cas échéant, le contentieux a-t-il été perdu par la Ville, avec quelles conséquences	
souhaitez-vous davantage recourir à la DAJ, sur quels sujets et à quelles conditions	
souhaitez-vous davantage recourir à des prestataires extérieurs, pour quelles raisons et sur quels sujets	
juristes de la direction	<i>à préciser : nombre d'ETP/catégorie A ou B /en bureau central ou en services opérationnels</i>
souhaitez-vous développer votre expertise juridique interne, sur quels sujets et avec quels moyens	<i>par ex. domaine public avec 1 ETP A et une formation approfondie</i>
autres attentes vis-à-vis de la DAJ	<i>attentes à préciser : animation de réseau, partage des avis et consultations, retours d'expérience, etc.</i>

Source : IG

Les réponses sont déclaratives. La nomenclature comptable insuffisamment fine n'a pas permis de croisements pour en vérifier l'exhaustivité. Mais rien ne laisse penser que des directions opérationnelles aient dissimulé certaines consultations dans leur déclaration. Si néanmoins des consultations ont été oubliées, en particulier en raison de la rotation des personnels, il est raisonnable de postuler qu'elles sont rares. De même, la limite entre une assistance à maîtrise d'ouvrage comportant un volet juridique significatif ou marginal est sujette à interprétation : il est possible que quelques omissions en résultent. Dans ces conditions, l'étude donne un panorama relativement fidèle des pratiques.

L'exploitation du questionnaire prend la forme d'une synthèse des consultations recensées sur la base des déclarations des directions pour la période 2015-2018, soit quatre années civiles et d'une analyse plus globale des relations entre la DAJ et les directions opérationnelles. Ces éléments permettent de déterminer dans quelle mesure l'articulation entre avis juridiques de la DAJ et consultations des prestataires externes est pertinente et satisfaisante en termes de coûts, de délais et de qualité.

Conformément au souhait de la directrice des affaires juridiques, cette étude ne comporte pas de recommandations.

La DAJ sera par ailleurs destinataire d'un livrable particulier sous la forme d'un tableau Excel réunissant l'ensemble réponses reçues.

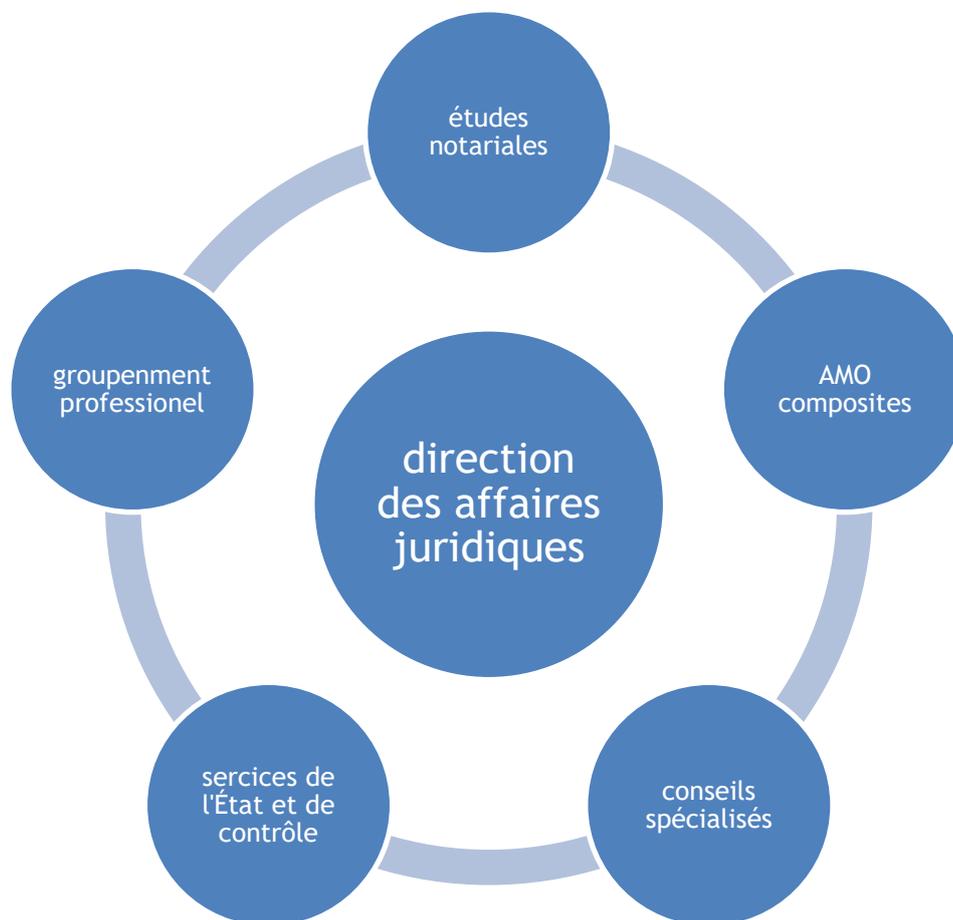
## 1. SYNTHÈSE DES CONSULTATIONS RECENSÉES (2015-2018)

La synthèse effectuée distingue les directions opérationnelles de la Ville d'une part et le Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP) de l'autre.

### 1.1. La pratique des directions de la Ville

Les recours des directions de la Ville aux consultations juridiques externes sont relativement peu fréquents et trouvent pour la plupart d'entre elles une justification dans la spécificité des prestataires, l'imbrication des conseils juridiques sollicités avec d'autres considérations techniques ou encore dans le caractère très spécialisé des dispositions juridiques à prendre en compte.

Figure 1 : Prestataires de conseil juridique des directions opérationnelles



Source : IG

#### 1.1.1. Approche des fréquences, coûts et pratiques propres à chaque direction

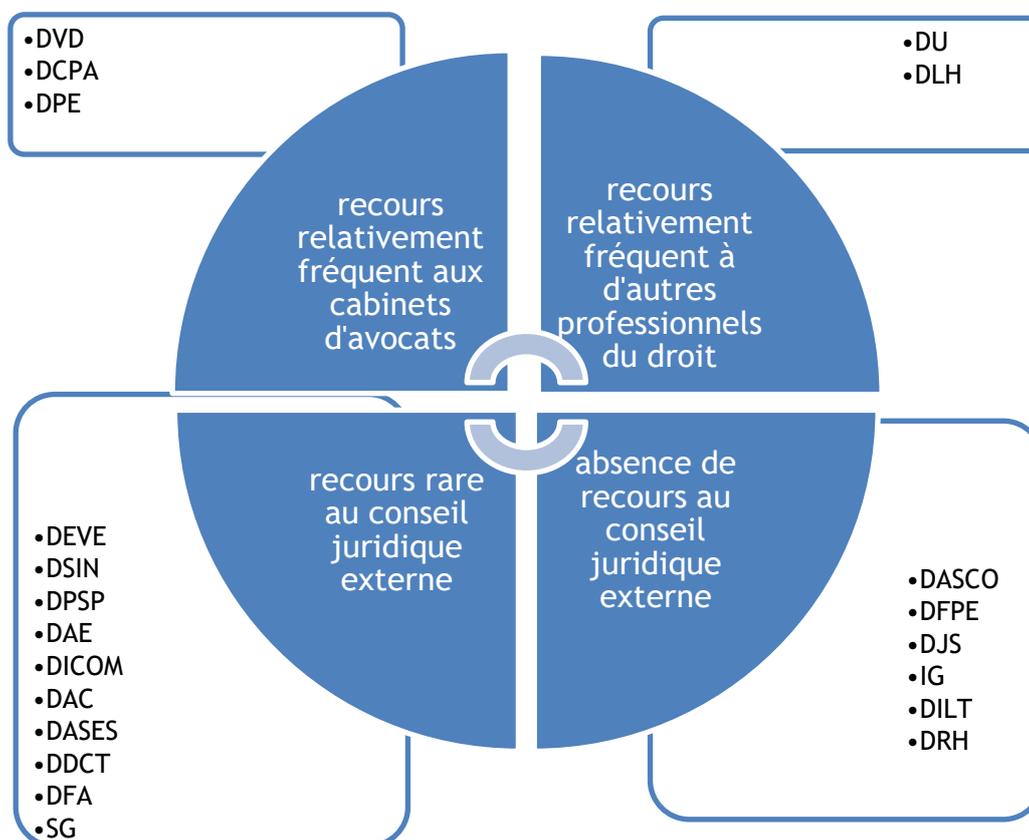
##### ◆ Consultations recensées et typologie des pratiques des directions

Si l'on excepte les consultations intégrées aux travaux des notaires sans coût, dans la mesure où elles sont rémunérées par des frais d'acte, ainsi que des cas particuliers qui ont

été signalés par souci d'exhaustivité, le total s'élève à 34 pour la période sous revue, soit une moyenne annuelle d'environ huit par an, auxquelles il faut ajouter un nombre non précisés de conseils juridiques fournis à titre gracieux par des études notariales et des organismes de tutelle, de conseil ou de contrôle.

Il est proposé à ce stade une typologie à quatre catégories.

Figure 2 : Typologie des recours des directions à des prestataires juridiques externes



Source : IG

◆ Les directions à consultations (relativement) fréquentes de cabinets d'avocats

Le rythme des consultations qualifié ici d'assez fréquent correspond à au moins une par an sur la période.

La DVD déclare ainsi sept prestations : deux AMO juridiques pour deux phases de prolongation du tramway T3 ; une mission de conseil et d'assistance juridique dans le cadre de la création de deux ouvrages de franchissement des faisceaux ferroviaires de la gare Saint-Lazare ; deux AMO pour le renouvellement des concessions de distribution du gaz et du froid ; une AMO pour la préparation d'un marché d'éclairage public et de signalisation lumineuse tricolore sur le territoire parisien ; une AMO relative à la mise en œuvre d'une zone de trafic limité à Paris. Hormis les deux premiers marchés spécifiquement juridiques conçus notamment pour parer aux plaintes et contestations des riverains de manière réactive et adaptée, les cinq autres sont liées à des opérations complexes dans lesquels les cabinets d'avocats ont répondu en groupement ou sont intervenus en tant que sous-traitants.

La DCPA mentionne six contrats dont la plupart ont été lancés avant 2015, date de début de l'étude ; seuls deux d'entre eux ont été lancés en 2016 et 2018. Si les plus anciens étaient des conseils purement juridiques auprès de cabinets d'avocats, les trois derniers

portent sur des AMO globales où les cabinets d'avocats sont un des intervenants du groupement qui a emporté l'appel d'offres.

La DPE recense quatre prestations : un état des lieux juridique de la gestion des bio-déchets, en particulier la réglementation sanitaire relative aux sous-produits animaux pour les déchets de cuisine et de table ; lors du renouvellement des marchés de collecte des ordures ménagères, certains points dont l'hypothèse d'une éventuelle évolution des fréquences de collecte en cours d'exécution du marché ; une étude des scénarios de coopération des services publics d'eau potable dans le contexte métropolitain ; une étude sur l'impact de la réouverture de la Bièvre à Arcueil-Gentilly sur le réseau d'assainissement parisien, les questions juridiques étant mineures dans cette consultation essentiellement technique.

◆ Les directions à consultations fréquentes de préférence auprès d'autres professionnels du droit

Il s'agit probablement du groupe qui recourt le plus à des conseils juridiques externes, mais dans un cadre très particulier qui n'implique en général pas de dépenses supplémentaires pour la collectivité.

La DLH privilégie les études notariales et les groupements professionnels ainsi que les services de l'État en raison de leurs compétences particulières et de leur articulation avec les points de vue pratiques ainsi que les évolutions du droit.

Il en va de même pour la DU qui définit ainsi la mission des notaires de rédaction d'actes authentiques pour la Ville de Paris.

- Mission principale : réception des actes authentiques (étude du dossier et de ses pièces constitutives, analyse juridique, rédaction des actes, accomplissement des formalités postérieures).
- Mission d'accompagnement dans le cadre de son obligation de promouvoir la bonne fin des actes établis pour le compte de la collectivité.

La DU ajoute à ce mode habituel de sollicitation de conseils juridiques externes une cotisation annuelle à un groupement d'intérêt public, le Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH), réputé faire autorité dans son domaine, et deux AMO globales :

- pour la phase pré-opérationnelle du projet urbain Maine-Montparnasse, une assistance dans le pilotage du dialogue compétitif de maîtrise d'œuvre urbaine, dans la définition du montage opérationnel, juridique et financier et la passation de contrats nécessaires à la mise en œuvre du projet ;
- pour la définition de la stratégie de valorisation du site "Dantzig-Morillon - 75015", une analyse des études préalables et la réalisation des études complémentaires (urbaines et architecturales, fonctionnelles et programmatiques, économiques, etc.), la synthèse des avantages, des inconvénients et des risques des scénarios, expertises pré-opérationnelles (économie du projet, montage juridique, etc.), et la formalisation des orientations pour une aide à la décision.

◆ Les directions à consultations sporadiques et / ou marginales

Les plus nombreuses, ces directions ont en général déclaré une à deux consultations sur une période quadriennale, voire en ajoutant l'année 2019.

La DEVE indique ainsi une mission d'assistance lors de la phase de négociation de deux contrats de DSP dans le secteur du funéraire confiée à un cabinet d'avocats en 2019.

La DPSP ne mentionne qu'une consultation en 2018 à prestation juridique marginale dont le coût spécifique ne peut être distingué.

La DSIN signale la consultation d'un cabinet d'avocat pour l'accompagner dans un rachat de sources d'une application informatique qui, en définitive, n'a pas abouti.

La DICOM fait état de deux consultations juridiques entre 2017 et 2019 auprès de cabinets d'avocats d'une part pour mener une étude stratégique, juridique et commerciale relative à la chaîne des droits et la commercialisation du spectacle pyrotechnique du 14 juillet, d'autre part pour la gestion des droits audiovisuels, deux sujets inédits.

La DAC a eu recours au marché de la Ville pour deux prestations en 2017 et 2019 d'expertise et de conseil juridique sur la gouvernance de la SPL de la Parisienne de Photo, la deuxième complétant la première.

La DASES signale en 2019 (donc hors période de référence) un accompagnement dans la recherche du cadre juridique [.....] sur fond de contentieux. Par ailleurs, la DASES traite directement ses contentieux relevant du droit de l'aide sociale.

La DDCT mentionne quant à elle deux actions : des formations juridiques et en contentieux [.....] et une assistance juridique dans le cadre du réseau parisien de repérage des discriminations, les deux apparaissant comme à la marge du domaine étudié, dans la mesure où elles impliquent la réalisation de formations.

La DFA a indiqué avoir bénéficié une assistance pour une mise à jour de sa documentation réglementaire relative aux *Euro Medium Term Notes* (EMTN) et des conseils sur les contrats d'emprunts obligataires rattachés à ce programme. Elle s'est fait également accompagner dans la procédure de négociations et de mise au point du contrat de concession [.....]. Enfin, elle a recouru à une étude notariale pour la sécurisation des garanties d'emprunt.

La DAE, enfin, a interrogé un avocat fiscaliste sur les conditions de mobilisation du Règlement Général d'exemption par catégorie (RGEC), notamment pour obtenir des aides d'État à l'investissement en faveur des infrastructures locales.

La délégation aux Jeux Olympiques et Paralympiques du Secrétariat général fait état, quant à elle, d'une AMO juridique pour le projet de construction de l'Arena 2.

#### ◆ Les directions sans consultations juridiques durant la période de référence

La DJS n'a pas fait de consultation juridique externe en propre. Elle mentionne toutefois pour mémoire une prestation en cours commandée par le syndicat interdépartemental pour la gestion des parcs sportifs de Bobigny et de La Courneuve qui réunit les départements de Paris et de Seine-Saint-Denis.

La DASCO n'a pas eu recours dans la période sous revue à un prestataire juridique et préfère solliciter les avis de la DAJ.

La DRH ne consulte des avocats que dans le cadre de dossiers contentieux.

L'IG n'a pas pratiqué récemment de consultations juridiques vers des prestataires extérieurs, s'appuyant sur un effectif comportant des magistrats des ordres judiciaire (trois), administratif (un) et financier (une) ainsi que sur les conseils et avis internes de la DAJ.

La DILT a communiqué un état néant.

Estimant que la DAJ ne dispose pas des compétences dans ce domaine spécifique, la DFPE prévoit pour 2019 (donc hors période de l'étude en cours) une mission de conseil juridique dans le domaine du droit du travail [.....]. Elle n'a pas indiqué de consultations externes durant la période 2015-2018.

*Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

En marge de la présente étude, la DRH apporte la précision suivante : dans le cadre des relations de travail avec les cabinets d'avocats représentant la Ville dans les affaires

contentieuses, au niveau de la cour administrative d'appel ou du Conseil d'État, le bureau du statut a parfois des échanges bilatéraux sur des problématiques dépassant le cadre strict du dossier ; à cette occasion un recueil informel d'avis, d'analyse de la jurisprudence ou même de conseils sur la conduite à tenir à l'avenir est susceptible d'intervenir, mais sans commande ni rémunération du prestataire. Les avocats de leur côté peuvent être intéressés par un avis de l'administration sur des évolutions jurisprudentielles ou de la réglementation.

◆ Supports juridiques de l'achat

Lorsqu'il s'agit d'une expertise et d'un conseil spécifiquement juridiques, le recours aux marchés à commande élaborés par la DAJ et la DFA est la solution la plus généralement adoptée. Une telle modalité ne peut toutefois être adoptée lorsque des prestations techniques et juridiques sont enchevêtrées : mais ces situations sont assez peu fréquentes.

Pour ce qui concerne les prestations délivrées dans le cadre de l'élaboration d'actes notariés, la dépense est englobée dans les frais d'acte et n'en modifie pas le montant.

Les consultations se sont faites le plus souvent avec une participation minimale de la DAJ : invitation à recourir à un tiers, choix du prestataire, recours aux marchés transverses, partage des résultats. Seules les consultations de la DCPA et le recours aux études notariales semblent échapper à cette relation entre directions opérationnelles et DAJ.

◆ Montant des dépenses

Au total, 34 prestations sur une période de plus de quatre ans<sup>1</sup> ont engendré une dépense, soit une moyenne d'environ huit par an.

**Tableau 2 : Dépenses de prestations juridiques externes depuis 2015 par direction**

[.....]

*Le tableau qui précède a été occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Les informations manquent d'homogénéité (notamment hors taxes ou TTC), pour certaines d'entre elles débordent des bornes de la période de référence. Par ailleurs, les consultations parmi les plus fréquentes sont faites sans dépenses mesurables, qu'elles soient gratuites auprès d'organismes de tutelle ou de contrôles ou incluses dans une dépense forfaitaire réglementée quand il s'agit de prestations fournies par des études notariales. Ces données sont donc à aborder avec prudence, mais fournissent en l'état un certain nombre d'indications.

Les données de dépenses corroborent largement la typologie précédemment proposée. Quatre directions concentrent l'essentiel de la dépense : DCPA, DVD, DPE et DU.

Et parmi les dépenses déclarées par ces directions, celles rattachées à des AMO globales et non distinguées du total de la prestation sont les plus élevées.

Si l'on fait l'hypothèse que la part des consultations juridiques dans les AMO globales ne dépasse pas en moyenne les 25 000 € par marché, comme le suggère la DVD, il est probable que les dépenses annuelles pour des prestations juridiques externes ne dépassent pas au total les 400 000 € par an pour l'ensemble des directions de la Ville.

Le CASVP (voir *infra* 1.2) ajoute pour sa part une dépense annuelle moyenne de 34 000 €.

<sup>1</sup> Donc hors recours aux études notariales.

### 1.1.2. Le cas particulier des avis juridiques inclus dans les prestations fournies par les études notariales

C'est une exception importante à la norme de la consultation préférentielle de la DAJ. Elle se retrouve à la direction de l'urbanisme et à celle du logement et de l'habitat, subsidiairement à la direction de l'attractivité et de l'emploi.

Ces demandes d'avis juridiques sont notamment fondées sur :

- la complexité des dossiers intégrant divers volets (en particulier fiscaux et urbanistiques),
- le devoir de conseil, en particulier juridique, des notaires<sup>2</sup>,
- les compétences reconnues dans le domaine des collectivités publiques et de certains dispositifs juridiques des deux cabinets auxquels la Ville recourt habituellement<sup>3</sup>,
- l'appui à la négociation en terme foncier (en lien avec les notaires des autres parties à la transaction),
- les vérifications très en amont sur la situation foncière des biens en cause (minutes notariales),
- la réactivité pour des questions juridiques simples et le fait que la prestation apparaît comme gratuite puisqu'incluse dans des honoraires réglementés<sup>4</sup>.

Les notaires jouent aussi un rôle d'ensemblier en recourant si nécessaire à des consultations juridiques auprès de professeurs d'université.

De ce fait, il ne semble ni possible ni souhaitable à la DU et à la DLH de démembrer ces opérations : un recours à la DAJ risquerait d'avoir pour effet de perdre les avantages mis en avant pour justifier le recours à des notaires pour le conseil juridique en cas d'établissement d'un acte notarié.

Parmi de nombreux exemples, la DU a indiqué que les notaires l'avaient aidée à la mise en place de clauses de suivi des projets « Réinventer Paris » pendant dix ans et à la définition de l'arsenal de contraintes afin de limiter le risque de remise en cause ultérieure de la régularité des ventes.

La DLH signale que le service du logement et de son financement (SLF) a recours aux études notariales plusieurs fois par an en notant, qu'entre autres intérêts, elles assurent souvent la coordination entre toutes les parties juridiquement impliquées comme les avocats et notaires des autres parties aux actes. Il en va de même pour le service d'administration d'immeubles (SADI) et certains dossiers portés par la chargée de la mission prospective. Enfin la DLH indique qu'il en est allé en définitive de même pour le montage de l'Organisme Foncier Solidaire (OFS)<sup>5</sup>, dossier pourtant initié avec la DAJ, à partir du moment où le sujet devenu trop précis a nécessité une assistance lourde. L'étude notariale a alors assuré un accompagnement du début jusqu'à la fin de l'opération : détermination du régime, rédaction des statuts, validation des documents tels que délibérations, publications légales des documents, etc.

---

<sup>2</sup> « Le notaire informe son client sur la situation juridique et le conseille sur les moyens à mettre en œuvre pour résoudre la situation de manière optimale ; cette prestation s'assimile à la prestation de conseil délivrée par un juriste ou un avocat. » Site Internet OOREKA droit.

<sup>3</sup> Études Cheuvreux et 14 Pyramides.

<sup>4</sup> De l'ordre de 1,5% du montant des transactions dû, quelle que soit l'importance du conseil juridique incorporé à la préparation de l'acte notarial.

<sup>5</sup> La loi Alur a créé un nouvel acteur foncier, l'organisme de foncier solidaire, destiné à favoriser l'accession sociale sécurisée par un mécanisme de dissociation pérenne entre le foncier et le bâti.

### **1.1.3. Les consultations auprès d'un groupement professionnel ou de structures de contrôle**

Certains organismes, que la Ville les rémunère en adhérant ou en payant à la prestation ou qu'ils exercent des contrôles sur ses activités, fournissent des conseils que certaines directions tendent à privilégier.

Ainsi le GRIDAUH<sup>6</sup>, dont la Ville est membre, groupement d'intérêt public de recherche, est un partenaire majeur de la direction de l'urbanisme.

Autorité indépendante liée à la Ville et composée de juristes éminents, le Conseil du patrimoine auquel sont soumis tous les projets fonciers apporte une véritable expertise juridique à la DU et à la DLH en particulier. La qualité des membres du Conseil du patrimoine et les compétences données à cet organisme font que le recours à d'autres juristes parallèlement paraîtrait dans la plupart des cas superfétatoire.

### **1.1.4. Les consultations auprès des services et opérateurs de l'État**

S'ils ne sont pas mentionnés dans les tableaux remplis par les directions et n'exposent pas à des dépenses, ils ont été évoqués à diverses reprises lors des entretiens avec les directions. C'est notamment le cas pour la direction des ressources humaines qui entretient des relations privilégiées avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et demeure assez largement maîtresse de ses analyses juridiques, même si elle tend à consulter davantage la DAJ.

Un certain nombre d'organismes, souvent partenaires de la Ville, relaient les dispositifs réglementaires et législatifs, voire la jurisprudence. Il s'agit principalement dans le domaine d'activité de la DLH :

- du Pôle National contre l'Habitat Indigne qui réunit des acteurs sur des questions tant techniques que juridiques<sup>7</sup> ;
- de la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL) et du Ministère chargé du Logement sur les questions relatives aux délégations de compétence des Aides à la Pierre et des attributions de logement ;
- de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH).

La DLH s'appuie également parfois sur des prestataires juridiques et financiers consultés par les organismes de logements sociaux.

La DRIHL figure aussi comme un organisme de contrôle en ce qui concerne les délégations de compétence des aides à la pierre.

### **1.1.5. Les consultations liées à des opérations complexes dont l'aspect juridique ne correspond qu'à un volet**

Dans une veine proche des études notariales, lorsque les questions juridiques sont imbriquées dans des questions techniques ou organisationnelles, il semble préférable à certaines directions de s'adresser à un prestataire qui intègre les différents volets et est supposé être mieux armé pour coordonner les différents éléments et fournir des conseils stratégiques, deux fonctions qui excèdent les responsabilités de la DAJ. C'est le cas des AMO composites portant sur des opérations complexes, particulières dans les directions

---

<sup>6</sup> Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat

<sup>7</sup> Le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI) joue un rôle interministériel d'expertise au service des acteurs de terrains intervenant sur la lutte contre l'habitat indigne, qui recouvre toutes les situations de logements exposant leurs occupants ou des tiers à des risques pour leur santé ou leur sécurité.

techniques, le conseil juridique apparaissant alors comme l'accessoire des volets techniques ou organisationnels.

La DPSP a mentionné un recours en 2018 au marché UGAP (Eurogroup Consulting) à la suite d'une demande de l'exécutif d'un diagnostic sur la sécurité de Parisiens dont le volet juridique a été jugé marginal.

La DLH s'appuie également sur des interlocuteurs privés (organismes de logements sociaux, sociétés de conseil telles qu'URBANIS<sup>8</sup> ou associations telle que SOLIHA<sup>9</sup>) pour des conseils juridiques marginaux dont elle n'a chiffré la fréquence ni estimé le coût.

#### 1.1.6. Les consultations sur des sujets très spécialisés

Il reste alors pour l'essentiel des prestations de conseil fournies par des avocats spécialisés dans un domaine du droit qui ne justifierait pas un investissement des juristes de la DAJ : rachat de sources informatiques (DSIN), [.....], droits audiovisuels ou liés à la commercialisation de spectacles (DICOM), gouvernance d'une SPL (DAC), [.....], droit de la gestion des bio-déchets (DPE), etc.

*Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

#### 1.1.7. Une pratique en voie d'extinction : la consultation juridique directe de cabinets d'avocats par la DCPA

Confronté à un besoin de réactivité sur les questions de passation, exécution de marchés et mise en œuvre des garanties pour les grandes opérations de la mandature [.....], la D(C)PA a eu recours à un marché à commande auprès d'un cabinet d'avocats dont les prestations étaient payées au forfait ou à l'heure. Ce marché s'achève en 2019 et ne sera pas reconduit, le service juridique de la D(C)PA [.....] et préférant à l'avenir recourir à la DAJ et, en cas d'opérations ponctuelles le justifiant en raison de leurs forts enjeux pour la mandature, aux marchés à commande de la DAJ.

*Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

La D(C)PA avait également passé un marché en début d'opération avec un cabinet d'avocats pour bénéficier de conseils et de représentation juridique lors de la démolition et reconstruction du stade Jean Bouin (conseil en cas de litige, différends et contentieux, représentation).

## 1.2. Le cas particulier du Centre d'action sociale

Le CASVP se distingue dans le panorama des directions de la collectivité parisienne. Cette singularité a toutefois des justifications.

### 1.2.1. La particularité d'un établissement public opérateur de la collectivité

Le CASVP a un statut d'établissement public local, même si la pratique de la Ville en fait à certains égards une quasi-direction, ce qui justifie qu'il ait été englobé dans le périmètre

<sup>8</sup> URBANIS est une société de conseil qui élabore et anime, principalement pour les collectivités territoriales, les opérations de réhabilitation de l'habitat privé ancien et des copropriétés récentes, les politiques locales de l'habitat, les PLU et les opérations d'aménagement d'îlots anciens, avec sa filiale URBANIS Aménagement.

<sup>9</sup> SOLItaire pour l'Habitat, association regroupant plusieurs mouvements en vue d'apporter une meilleure réponse aux besoins de logement.

de l'étude, au contraire d'autres établissements publics comme Eau de Paris ou Paris Musées.

Du fait de son autonomie dans la gestion de ses ressources humaines et de son particularisme dans ce domaine, nombre de ses personnels relevant de la fonction publique hospitalière (titre IV), le champ de ses interrogations juridiques s'étend au-delà des compétences principales de la DAJ, puisque le conseil juridique en matière de droit de la fonction publique auprès des directions opérationnelles de la Ville est assuré prioritairement par le bureau des statuts de la DRH.

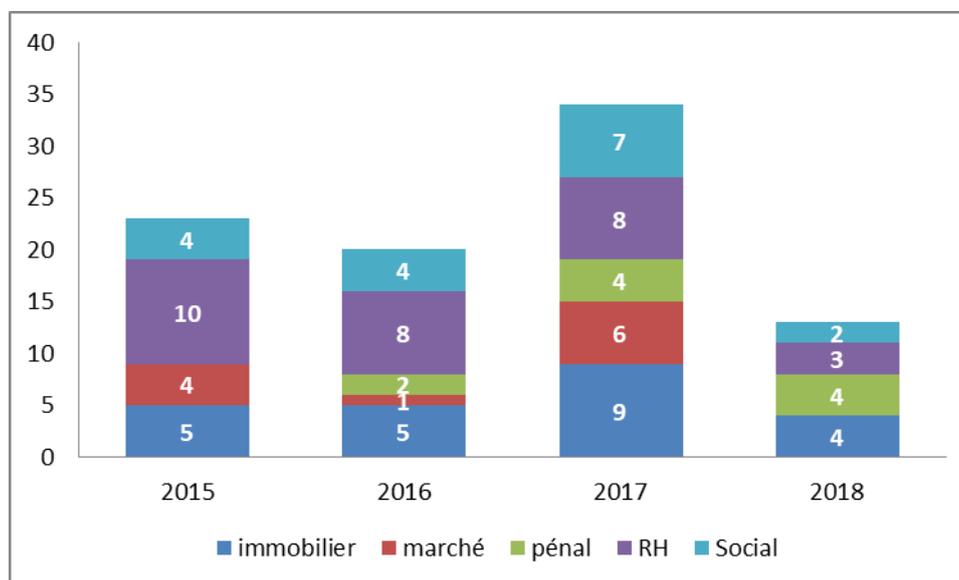
En tant qu'opérateur gestionnaire d'un parc immobilier important à caractère social ou médico-social hébergeant des locataires, le CASVP se trouve également dans une situation particulière. Il doit pour ce faire mobiliser des ressources juridiques spécifiques.

### 1.2.2. 90 consultations en quatre ans dans plusieurs domaines

Le nombre total de consultations sur quatre ans est de 90, soit une moyenne de 22,5 par an avec un maximum de 34 et un minimum de 13. Par rapport aux directions de la Ville, cela paraît important, mais il s'agit en pratique de consultations sur des points très précis, difficilement comparables avec les prestations plus substantielles commandés par les directions de la Ville.

Sur la base des informations précises fournies par le CASVP, la mission a procédé à une typologie simplifiée, sans doute discutable lorsque des questions traitent de plusieurs domaines à la fois, mais de nature à fournir des ordres de grandeur.

Graphique 1 : Consultations juridiques externes du CASVP dans la période 2015-2018



Source : CASVP retraité IG

Les consultations portant sur le droit du personnel dominant avec près du tiers du total. Il peut s'agir de demandes relatives à des questions indemnitaires, à la qualité de la rédaction de courrier en cas de licenciement, en réponse au défenseur des droits ou à l'avocat d'un agent, à des positions statutaires ou des situations contractuelles contestées, voire à des sujets portant sur la restauration.

L'immobilier suit avec plus du quart : il s'agit d'une catégorie composite portant à la fois sur des questions de domanialité, de gestion locative, de baux, de protocoles assuranciers ou encore d'expropriation.

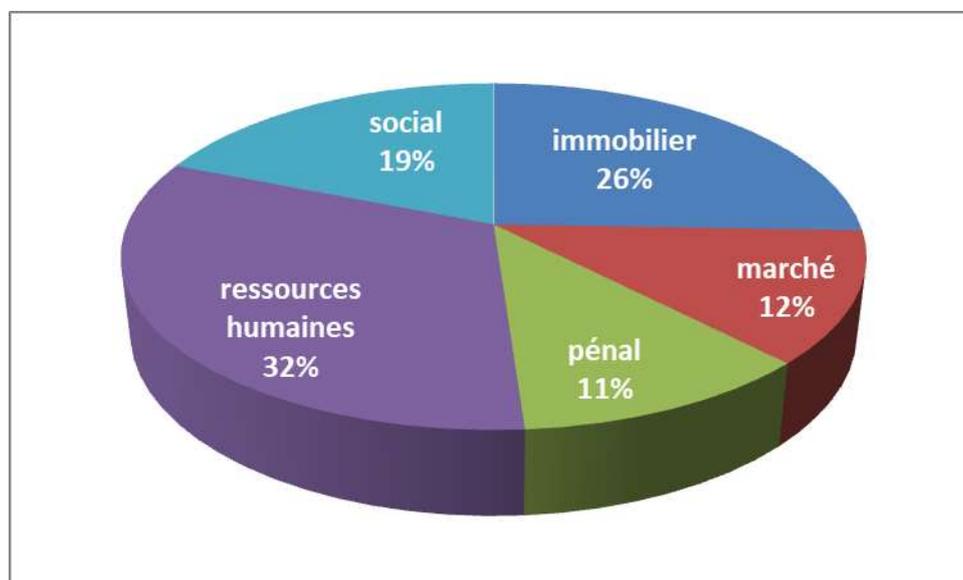
Viennent ensuite les dossiers de droit social avec un cinquième du total. Les motifs sont très variés : par exemple, la mise à jour d'un guide de la domiciliation, la validité de certificats médicaux, le versement à des tiers d'aides au logement, le cautionnement solidaire, la légalité des visites à domicile des travailleurs sociaux, la résiliation de titres de séjour, etc.

Pour un peu plus d'un dixième des consultations, les questions portent sur le droit des marchés publics, notamment sur les défauts d'exécution, le décompte final, des protocoles transactionnels, une situation de liquidation judiciaire d'un titulaire de marché, des demandes de communication de pièces, la gestion des indus, etc.

Un dernier dixième porte sur le droit pénal. Là encore les sujets sont divers : diffamation, citation à témoin d'un travailleur social et secret professionnel à l'audience, demande de communication d'un rapport de police, mise en cause suite à un décès en résidence, etc. Logiquement, ces sujets sont proches du contentieux.

Tout en étant globalement bons, les niveaux de satisfaction diffèrent selon les domaines : si on constate un niveau élevé en matière de droit pénal et dans le domaine immobilier, quelques nuances apparaissent dans les domaines du droit des marchés publics (un cas d'insatisfaction et trois de satisfaction mitigée), du droit social (deux cas d'insatisfaction et un de satisfaction mitigée) et du droit du personnel. Pour ce dernier domaine, la satisfaction mitigée se constate dans trois cas de la dernière période, le prix des consultations particulièrement serré à l'issue de l'attribution des nouveaux marchés expliquant peut-être en partie le caractère insuffisant des prestations.

Graphique 2 : Répartition des domaines de consultation sur quatre ans (2015-2018)



Source : CASVP retraité IG

### 1.2.3. La dépense moyenne et l'évolution de la dépense globale

L'essentiel de la dépense est effectuée depuis 2013 dans le cadre de marchés à commande à allotissement technique. Ces marchés sont passés avec des cabinets d'avocats.

Sur quatre ans, la dépense est d'un peu plus de 137 K€, soit de 34 290 € par an et 1 524 € par consultation, avec un maximum de 3 360 €, un minimum de 400 € et une médiane

proche de la moyenne à 1 500 €. Il s'agit donc en règle générale de consultations sur des points ciblés et ne demandant pas de longues expertises (comme vu dans le point précédent). De ce fait, les dépenses restent raisonnables au regard des effectifs et du budget de l'établissement public.

**Tableau 3 : Dépenses de prestations de conseil juridique externe au CASVP  
par an et par domaine**

[.....]

*Le tableau qui précède a été occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Le dernier marché, dont les effets sont significatifs en 2018, se traduit par une baisse des prix moyens des 13 consultations effectuées, à peine plus de 1 000 €, notamment du fait d'un prix unitaire en baisse sensible sur le lot ressources humaines.

Il s'agit pour le CASVP de limiter des risques de contentieux et garantir la qualité des actes, mais aussi de respecter les délais, notamment en période de sous-effectif, ce qui a été patent en 2017 où un poste de juriste et celui d'apprenti étaient vacants. Alors que la fréquence de consultations était annuellement d'une vingtaine en 2015 et 2016 et est même tombée à 13 en 2018, elles ont été de 34 en 2017.

## 2. LES RAPPORTS DES DIRECTIONS AVEC LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

Les directions opérationnelles expriment une préférence quasi-générale pour la consultation juridique interne auprès de la DAJ, tant dans leurs déclarations d'intention que dans leur pratique mesurée par les statistiques. Parmi les autres restrictions à un recours aux consultations juridiques externes, il faut également mentionner la structuration du réseau des correspondants juridiques au sein des directions opérationnelles en mesure de traiter la plupart des questions juridiques sans consultation auprès de la DAJ, ni de prestataires externes. Une troisième raison invoquée par les directions est la faiblesse de leurs budgets de fonctionnement. Enfin, les prestataires externes n'apparaissent pas comme systématiquement pertinents ou efficaces, au moins pour celles des directions qui y ont eu recours.

### 2.1. Une préférence quasi-générale pour le travail avec la DAJ et, plus généralement, en interne Ville

#### 2.1.1. Le recours à des consultations juridiques internes

En proportion des demandes faites auprès de la DAJ, les conseils juridiques externes (présentés dans la première partie) auxquels les directions ont eu recours de 2015 à 2018 font figure d'exceptions, sauf dans le cas particulier du CASVP.

Tableau 4 : Saisines de la DAJ par les directions opérationnelles (2 tableaux)

	2015	2016	2017	2018	Moyenne annuelle	TOTAL
Adjoints	26	32	40	25	31	123
Arrondissements	2	3	1	4	3	10
Cabinet de la Maire	115	85	95	67	91	362
CASVP	6	1	5	2	4	14
DAC	70	41	40	75	57	226
DAE DDEE	116	107	93	79	99	395
DAJ	50	62	83	98	73	293
DASCO	22	20	29	35	27	106
DASES	34	29	20	22	26	105
DCPA	32	34	38	39	36	143
DDCT DUCT SGCP	43	68	52	56	55	219
Département	1				1	1
DEVE	39	44	69	63	54	215
DFA DF DA	174	169	226	152	180	721
DFPE	48	41	37	24	38	150

	2015	2016	2017	2018	Moyenne annuelle	TOTAL
DICOM	52	42	46	48	47	188
DILT	16	6	7	13	11	42
DJS	52	32	39	40	41	163
DLH	46	53	54	49	51	202
DPE	16	22	17	39	24	94
DPSP	7	1	9	13	8	30
DRH	35	28	38	19	30	120
DSIN	16	15	11	9	13	51
DU	149	129	188	195	165	661
DVD	102	99	110	130	110	441
IG	5	6	8	11	8	30
Municipalité Elus		1			1	1
SGVP DGRI	136	112	214	226	172	688
Non renseigné	17	10	26	16	17	69
Ville de Paris	130	223	221	359	233	933
<b>TOTAL</b>	<b>1557</b>	<b>1515</b>	<b>1816</b>	<b>1908</b>	<b>1699</b>	<b>6796</b>

Source : DAJ (contrôle interne).

Légende du code couleurs : bleu / rares, orangé / peu fréquentes, vert / fréquentes ; rouge / très fréquentes

Quatre directions (DILT, DPSP, IG, CASVP) font « rarement » appel à la DAJ, moins d'une fois par mois (de 1 à 11 saisines par an en moyenne) et dix directions (DLH, DICOM, DJS, DFPE, DCPA, DRH, DASCO, DASES, DPE, DSIN) ont « peu fréquemment » recours aux services de la DAJ, moins d'une fois par semaine (de 13 à 51 saisines par an en moyenne).

Quatre directions (DAE, DAC, DDCT, DEVE) font des saisines « fréquentes », soit plus d'une fois par semaine (de 52 à 104 saisines par an en moyenne) et quatre directions (DFA, SG, DU, DVD) font appel à la DAJ de façon « très fréquente », plus de deux fois par semaine, (105 saisines et plus par an en moyenne).

L'importance plus ou moins grande des saisines de la DAJ par toutes les autres entités de la Ville montre le souci, le « réflexe » et la volonté de travailler avec les différents services de la DAJ, sans que la mise en œuvre en 2018 d'une formalisation de la demande d'avis juridique<sup>10</sup> ait modifié ce tropisme.

Les statistiques d'activité de la DAJ reflètent l'appétence de l'ensemble des directions pour le conseil juridique interne tel qu'il est assuré par la DAJ. En regard, les statistiques des demandes de conseil juridique externes sont très réduites, y compris pour des directions qui bénéficient de conseils spécialisés intégrés dans des prestations plus larges comme celles fournies par les notaires (DU, DLH et DAE). Même si les consultations portent sur des points d'importances variées et si certains contrats avec des prestataires portent sur des objets demandant des analyses nécessitant d'importantes ressources, la disproportion est flagrante.

Les besoins des directions se traduisent par les sollicitations suivantes des bureaux spécialisés de la DAJ.

<sup>10</sup> Nécessitant de préciser le contexte de la saisine en recensant les pièces jointes et d'exposer la problématique juridique, en mentionnant les textes ou principes applicables.

Le bureau du droit public général (BDPG) dépasse les 37%, suivi par celui du droit des marchés publics (BDMP) avec près de 24% et celui du droit privé (BDPR) avec un peu plus de 21%. Suivent chacun avec moins de 10% le bureau du droit de l'urbanisme (BDU) et le bureau du patrimoine immatériel (BPI).

Tableau 5 : Conseils délivrés par les différents bureaux de la DAJ

	2015	2016	2017	2018	Moyenne annuelle	Total
BDPG	534	514	784	710	636	2542
BDU	166	126	135	173	150	600
BDMP	339	396	414	501	413	1650
BPI	106	141	158	153	140	558
BDPR	412	338	325	365	360	1440
<b>TOTAL</b>	<b>1557</b>	<b>1515</b>	<b>1816</b>	<b>1908</b>	<b>1699</b>	<b>6796</b>

Source : DAJ (contrôle interne)

Légende du code couleurs : bleu / rares, orange / peu fréquents, vert / fréquents ; rouge / très fréquents

### 2.1.2. Choix et capacités de certains correspondants juridiques, notamment venant de la DAJ

Lors des entretiens avec les différents interlocuteurs rencontrés, plusieurs correspondants juridiques de direction (DAC, DAE et DCPA notamment) ont indiqué avoir été affectés auparavant à la DAJ. D'autres correspondants ont déjà occupé des postes de juriste à la Ville lors de précédentes affectations et connaissent depuis plusieurs années leurs interlocuteurs de la DAJ.

Leurs compétences propres ainsi que leur connaissance des agents et rouages de la DAJ facilitent les contacts simples par téléphone ou par l'envoi d'un mail pour une demande ponctuelle portant sur la référence à un précédent similaire ou la validation d'une pièce.

De même, une relance (par voie électronique ou téléphonique) après une saisine pour une demande d'avis juridique restant sans réponse, permet d'obtenir satisfaction plus rapidement dans ce contexte relationnel.

Les directions bénéficiant de la collaboration de ces juristes expérimentés traitent en interne sans consulter la DAJ ni, *a fortiori*, tout autre prestataire externe.

Ainsi par exemple, la mission des affaires juridiques de la DAC prend en charge les consultations demandées par les bureaux métiers. Elle recourt seulement à la DAJ pour des dossiers signalés ou si le sujet nécessite une expertise particulière (droit fiscal, CADA ou droit de l'urbanisme notamment). Dans le cadre de ses activités, la mission des affaires juridiques vient également en appui aux bureaux métiers afin d'analyser et / ou valider

des consultations juridiques (généralement dans le domaine social) faites par les avocats des structures sous la tutelle de la DAC.

La rareté du recours aux prestataires externes s'explique ainsi non seulement par le « réflexe » DAJ mais aussi par les capacités propres des directions à traiter les dossiers de manière autonome.

### **2.1.3. Faiblesse des budgets de fonctionnement et méconnaissance du marché transversal de la DFA**

Malgré l'absence de compétences correspondantes ou de disponibilités au sein de la DAJ, des directions, notamment la DU, ont indiqué n'avoir pas pu recourir aux conseils d'un prestataire externe en raison d'un manque de crédits de fonctionnement ; les enjeux financiers et politiques étaient pourtant importants.

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Par ailleurs, certains responsables (chefs de bureau ou sous-directeurs) ont semblé découvrir, à l'occasion de la mission, l'existence d'un marché transversal de la DFA permettant d'avoir accès aux conseils d'un avocat.

La limitation du recours aux prestataires extérieurs tient aussi à ces facteurs.

### **2.1.4. Une satisfaction variable sur la pertinence et l'efficacité des réponses de certains cabinets d'avocats**

Les directions portent une appréciation majoritairement favorable sur la pertinence et l'efficacité des réponses des cabinets d'avocats. Dans les réponses au questionnaire de la mission et lors des entretiens, les services font part de jugements exprimés comme majoritairement « plutôt satisfaits », voire « satisfaits ». Les motifs de satisfaction tiennent au respect des délais, la connaissance d'autres collectivités et du domaine juridique, la précision, l'articulation avec les aspects techniques, une vision globale des différents domaines du droit, la limitation du risque, la prise en compte de la commande politique.

Il a néanmoins été indiqué que la Ville recevait des conseils de qualité variable selon la rémunération du cabinet. Quand les services négocient à la baisse le montant, la qualité de la prestation s'en ressent : avis non centrés sur l'espèce, moindre valeur ajoutée, pertinence relative... Par ailleurs, la DCPA, une des principales directions ayant recouru à des prestations externes a indiqué renoncer à un marché à commande dans le cadre duquel des expertises ont longtemps été demandées. Dans un nombre de cas limité, le cabinet d'avocats n'a pas fourni d'apport substantiel ou a donné le sentiment d'être trop payé pour son apport.

En définitive, seul le CASVP, du fait de sa position particulière, se situe dans une logique de demande d'avis fréquents à des cabinets d'avocats en complément des analyses de son propre service juridique et de la DAJ.

## **2.2. Les raisons du recours à des conseils de tiers**

Le recours à des conseils de tiers est justifié par le fait que ces interlocuteurs ont l'avantage d'être à la pointe de la réglementation et d'être partie prenante des projets soit en termes de contrôle (État et organismes parapublics), soit en termes de concrétisation des projets tels les notaires qui assurent une véritable assistance à maîtrise d'ouvrage.

### **2.2.1. Des raisons d'ordre pratique**

Dans certains cas, le recours à un tiers traduit un souhait de l'autorité politique ou la suggestion de la DAJ elle-même. À cet égard, la lourdeur de l'accompagnement demandé est un argument parfois évoqué de même que la recherche d'une expertise particulière.

L'expérience acquise auprès d'autres collectivités confrontées aux mêmes exigences est également un argument souvent avancé. La satisfaction apportée lors d'une consultation précédente et la connaissance acquise à cette occasion des rouages et problématiques de la Ville jouent également à la marge.

Certaines directions invoquent le caractère spécial du droit applicable à certains secteurs d'activité de la collectivité : droit et du contentieux du secteur social concernant la DASES. La DPE a, de son côté, recouru à un cabinet spécialisé dans le droit des déchets pour un projet technique sur la collecte et le traitement des bio-déchets. La DICOM a éprouvé le besoin d'être accompagnée dans le domaine de la gestion des droits audiovisuels et dans celui de la chaîne des droits et la commercialisation du spectacle pyrotechnique du 14 juillet offert par la Ville de Paris.

Qu'il s'agisse de sujets récurrents ou exceptionnels, il n'est pas de mauvaise administration que la ressource rare que constituent les juristes de la DAJ ne soit pas sollicitée pour développer une compétence particulière qui peut soit être acquise par les correspondants juridiques dans les directions, soit faire l'objet de commandes ponctuelles à des cabinets spécialisés dans le domaine du droit à appliquer.

### **2.2.2. Les compétences incontournables de certains tiers**

Plutôt que d'interroger la DAJ ou des prestataires externes, plusieurs directions expriment une préférence logique pour des partenaires qui font le droit, participent à son élaboration ou en contrôlent la bonne application, le plus souvent dans des conditions d'absence de dépenses additionnelles pour Paris.

#### **◆ Le « devoir de conseil » des études notariales**

La saisine des notaires est obligatoire pour les opérations foncières (examen des titres de propriété et des servitudes) à effectuer directement ou indirectement par deux directions, essentiellement la DU et la DLH (exceptionnellement la DAE), mission que la DAJ ne peut légalement assurer.

La rémunération des notaires (de l'ordre de 1,5 %) est agrégée aux frais de mutation (environ 8 %) perçus par l'État et les collectivités locales. Le conseil juridique fait partie du devoir du notaire, sans augmentation des frais de transaction et sans avance de paiement. Le notaire fait la synthèse des travaux, pour lesquels il peut faire appel à différents prestataires : professeur d'université, avocat, fiscaliste, organismes professionnels, etc. Par son intermédiaire, les services de la Ville ont ainsi un rapport unique avec l'ensemble des juristes mobilisés sur le dossier.

Deux grosses études notariales sont saisies systématiquement depuis longtemps (sans que les dates de l'origine n'aient pu être précisées) : Cheuvreux Notaires<sup>11</sup> et 14 Pyramides Notaires / Xavier Lièvre<sup>12</sup>.

Il n'y aurait pas d'autres études compétentes ayant manifesté leur intérêt pour ces dossiers particulièrement complexes mais la Ville s'interroge sur la nécessité de solliciter une troisième étude, car toute l'activité (plus de 80 % des cessions ou acquisitions) se concentre sur la fin de l'année (d'octobre à décembre) pour des raisons fiscales notamment.

◆ Les études du Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH)

Le GRIDAUH, dont la Ville est membre, est un groupement d'intérêt public de recherche, créé par arrêté interministériel du 28 mai 1996, renouvelé en 2001, 2006, 2011, 2016 et 2017, pour le développement de la recherche juridique et institutionnelle dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat.<sup>13</sup>

La cotisation annuelle des membres s'élève à 15 000 € ; cela permet de participer à la programmation des études publiées auprès des adhérents. Le coût d'une étude spécifique supplémentaire est de 10 à 15 000 €. Une étude lui a ainsi été demandée sur les nouvelles offres de mobilité en libre-service (« *free floating* ») après appel d'offres.

Référence reconnue par l'ensemble des acteurs de son domaine d'activité (praticiens, chercheurs, clients, professeurs de droit, etc.), le GRIDAUH est un partenaire jugé particulièrement utile par les services d'urbanisme de la Ville.

◆ Le Conseil du patrimoine

Organisme consultatif et indépendant de la Ville de Paris, le Conseil du patrimoine, auquel sont soumis tous les projets fonciers, apporte une véritable expertise juridique. La qualité des membres du Conseil du patrimoine présidé par un membre du Conseil d'État<sup>14</sup> et les

---

<sup>11</sup>Présentation sur Internet : « Un notaire loyal et responsable où le devoir de conseil s'associe à la force du droit ». « Étude généraliste avec des "savoir-faire" de spécialistes avec plus de 230 collaborateurs à votre écoute et une norme qualité Iso 9001 ».

<sup>12</sup> « Depuis 2016, 14 Pyramides Notaires et l'office Gibert & Associés, regroupent 26 notaires et 120 collaborateurs. Avec cette fusion, l'office renforce son activité dans trois secteurs clés de l'activité notariale : immobilier institutionnels, promotion immobilière et ingénierie patrimoniale. Ce renforcement, lié à la pratique réputée de 14 Pyramides Notaires en financements immobiliers et acteurs publics/aménagement, lui permet de conforter sa place d'acteur incontournable des secteurs juridiques immobilier et du patrimoine ».

<sup>13</sup> Ses principaux objectifs consistent à structurer la recherche dans le domaine du droit et des institutions de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'habitat ; identifier et labelliser les équipes de recherche, les mettre en réseau et associer également des chercheurs isolés ; valoriser la recherche juridique en procédant au recensement et à l'évaluation des travaux ainsi qu'en favorisant leur publication ; renforcer la recherche dans le domaine concerné en lui donnant une dimension collective et comparative et en mobilisant les moyens nécessaires ; instaurer un partenariat institutionnalisé praticiens-chercheurs afin d'identifier les priorités de la recherche et d'accroître ses retombées sur la pratique et les besoins des professions. Les principaux éléments d'accomplissement de ces objectifs sont : la réalisation de programmes dont le GRIDAUH prend l'initiative ou qui lui sont confiés ; le soutien aux recherches des centres associés de son réseau national ; la publication de l'annuaire Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (DAUH) et des Cahiers du GRIDAUH ; la participation à l'animation de l'Association internationale du droit de l'urbanisme (AIDRU) ; l'organisation de colloques et de séminaires ; l'organisation de concours : le prix de mémoire (annuel), le prix de thèse (biennal).

<sup>14</sup> Les autres membres du Conseil du Patrimoine sont une auditrice au Conseil d'État, un notaire, un conseiller doyen honoraire de la 3ème Chambre civile de la Cour de cassation, directeur des relations sociales de la Caisse des dépôts et consignations, un ingénieur général honoraire des ponts, des eaux et des forêts, un président honoraire de la Fédération nationale des compagnies d'experts près les cours d'appel et les juridictions administratives, un président honoraire de la 3ème chambre civile de la Cour de Cassation.

compétences données à cet organisme font que le recours parallèle à d'autres juristes paraît inopérant et inutilement coûteux aux directions soumises à ses avis.

◆ Les services de l'État

La DRH et la DDCT notamment, mais aussi DLH et la DU doivent régulièrement interroger les services des administrations d'État (ministères en charge de la fonction publique, de l'Intérieur, de la Justice, du Logement, etc.) afin d'obtenir des informations, des précisions, des modalités d'application à propos de textes réglementaires que la DAJ n'a pas vocation à leur fournir (voir première partie).

◆ Le paiement des consultations externes par des opérateurs de la Ville

La DLH s'appuie parfois sur des prestataires juridiques et financiers financés par les organismes de logements sociaux. Ce fut le cas pour la résiliation des conventions de gestion entre la Ville et la SEM et les fusions absorptions des SEM (SEM CENTRE -SEMEA 15, apport de branche SEMEA 15- SGIM, SGIM-SEMIDEP, ELOGIE-SIEMP...). Le recours par les SEM à des cabinets et sociétés susceptibles de traiter les questions financières aussi bien que juridiques (droit des sociétés, impact fiscal, droit immobilier) a permis à la DLH de bénéficier d'un transfert de compétences lors de ces opérations.

De son côté, la DJS bénéficie d'avis demandé par un syndicat interdépartemental pour étudier une mesure susceptible de modifier le rôle du département de Paris dans ce syndicat. De la même façon, d'autres directions (DVD, DAC) peuvent bénéficier des prestations réalisées par des cabinets et commandées / rémunérées par des opérateurs ayant parfois leurs propres avocats ou conseils (Syndicat mixte Autolib'et Vélib', Métropole, « le 104 ») sur lesquels elles exercent leur tutelle pour étudier certains points permettant d'anticiper les conséquences financières de conflits sociaux par exemple. La Ville, bien qu'elle ne commande, ni ne paie directement ces conseils extérieurs, bénéficie bien des prestations de ces prestataires extérieurs.

Au terme de cette énumération, il apparaît que la plupart des consultations juridiques externes s'effectuent sans dépenses supplémentaires pour la collectivité, exception faite du GRIDAUH dont les travaux sont produits en moyenne à un coût inférieur à celui du marché.

**2.2.3. Les délais, la réactivité et la capacité à intégrer les avis juridiques dans une assistance à maîtrise d'ouvrage plus large**

Très souvent, la réactivité est invoquée, en particulier en cas de chantier. La capacité intégratrice est aussi fréquemment mise en avant non seulement entre plusieurs domaines du droit, mais aussi avec les volets techniques de l'opération nécessitant un accompagnement.

Des réponses au questionnaire de la mission et des entretiens avec les représentants des différentes directions rencontrés, interlocuteurs habituels de la DAJ, il ressort que les délais de réponse des services de la DAJ sont perçus comme parfois trop longs : deux mois, voire au-delà. C'est une des manifestations paradoxales de l'appétence particulière des directions opérationnelles pour les avis de la DAJ : la demande excède les capacités de l'offre.

La réactivité et les délais de réponse des prestataires externes, jugés plus satisfaisants, peuvent effectivement justifier d'avoir recours à des cabinets d'experts externes, compte tenu de la nécessité de disposer d'une analyse juridique pour une échéance dans des délais impératifs. Cette remarque ne tient toutefois pas compte des délais de procédure pour la contractualisation avec les prestataires.

En définitive, la justification la plus solide au recours aux cabinets d'avocats est le besoin d'intégration de compétences multiples, et notamment techniques mais aussi dans plusieurs domaines du droit. Dans un certain nombre d'opérations, ils apparaissent

d'ailleurs en groupement, cotraitance ou sous-traitance : par exemple à la DVD (mise en œuvre d'une zone à trafic limité dans Paris, préparation d'un marché d'éclairage public et de signalisation lumineuse tricolore, renouvellement de concessions de distribution d'énergie) ou à la D(C)PA (marché de conception / réalisation du projet d'accueil de la Tour Eiffel, contrat de performance énergétique dans les piscines).

### **2.3. Quelques pistes d'évolution**

Comme convenu avec la directrice des affaires juridiques, elle-même à l'initiative d'une enquête plus large à caractère prospectif sur l'offre de service de sa direction, les auditeurs n'ont pas émis de recommandation. Au demeurant, la présente mission tend à montrer que les directions opérationnelles ont trouvé dans la pratique un certain équilibre, le recours à des prestataires extérieurs se révélant à l'usage relativement rare et le plus souvent motivé par des arguments recevables.

Dans cette dernière sous-partie, seules quelques pistes d'évolution suggérées par les directions opérationnelles sont donc récapitulées, sans opinion sur leur bienfondé.

#### **2.3.1. Le formalisme des saisines et les insuffisances des échanges informels ultérieurs**

Plusieurs directions ont émis le souhait de mettre en place un niveau de saisine simplifié s'ajoutant au dispositif actuel, lequel concerne les sujets complexes, par exemple pour la communication de textes complémentaires ou de jurisprudence, des avis sur l'interprétation d'une réglementation et son application.

Afin d'améliorer le service proposé par la DAJ aux directions, trois souhaits ont été formulés :

- prévoir un échange oral, par exemple sous la forme d'un entretien téléphonique, pour s'assurer que la commande et ses circonstances ont été bien comprises avant que le juriste de la DAJ n'engage son travail ;
- organiser un échange de restitution de l'avis émis, ce que ne permet pas une procédure exclusivement écrite ;
- fournir aux directions des réponses directement opérationnelles car prenant en compte les circonstances de la demande d'avis (certains mémos trop théoriques ne correspondant pas à l'ensemble des attentes des services demandeurs).

Des directions (notamment la DCPA et la DAE) ont également exprimé le souhait de travailler en mode projet à l'avenir avec la DAJ ; sa réactivité est encore jugée insuffisante et l'animation de réseau perfectible. Ce point renforce le souhait assez général de ne pas se limiter à une procédure exclusivement écrite et portant sur des questions isolées.

Pour chaque saisine, lorsque l'avis attendu le justifie, la DICOM souhaiterait, par ailleurs, que lui soient présentées plusieurs solutions opérationnelles avec les niveaux de risques juridiques associés en découlant.

Les services des directions opérationnelles attendent des réponses et avis juridiques dans des délais compatibles avec une gestion des procédures au calendrier contraignant. La plus grande réactivité et les délais d'émission des avis raccourcis sont en définitive les attentes les plus fréquemment exprimées.

Le souhait de certaines directions de voir la DAJ s'impliquer davantage dans des choix stratégiques semble en revanche peu compatible avec la spécialité de ses compétences, ces choix relevant du secrétariat général et du cabinet de la Maire, lesquels disposent d'une vue compétente des différents aspects d'une question.

### 2.3.2. Un besoin diffus et émergent de mutualisation des compétences en droit du travail et, plus généralement, de partage des connaissances

Dans un nombre significatif de directions, des consultations juridiques, généralement dans le domaine du droit du travail, sont demandées à des avocats par des structures conventionnellement liées à la Ville, situation signalée notamment par la DAC. [.....]. Une réflexion est à envisager sur une mutualisation de tels avis au niveau de la DAJ, qu'ils soient produits par ses propres équipes, dans le cadre d'une étude spécifique pour un secteur d'activité donné par un prestataire externe ou qu'il émane des cabinets d'avocats consultés par des opérateurs de la Ville ; cela pourrait se traduire à terme par des économies directes et indirectes chez les opérateurs de la Ville qui commandent de telles prestations. Des gains seraient en tout état de cause à attendre de la mise en commun des expertises juridiques sur ces sujets.

*La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

L'idée d'un meilleur fonctionnement en réseau va au-delà de ce seul exemple. Le partage des avis juridiques et consultations - non confidentiels - pourrait être utile, même pour des directions non fréquemment concernées par le sujet. De même les retours d'expérience seraient appréciés.

Une mutualisation accrue de la veille juridique a aussi été suggérée. Il a été exprimé le souhait plus global de la création d'une banque de données.

### 2.3.3. Les souhaits particuliers exprimés certaines directions

Au terme de ces analyses, des attentes spécifiques communiquées par plusieurs directions sont récapitulées.

#### ◆ Un besoin d'assistance permanente évoqué par la DU

Lors de l'entretien, la direction de l'urbanisme a émis le souhait de bénéficier à nouveau de la mise à disposition à la demande d'avis juridiques d'un membre du Conseil d'État, comme cela a été longtemps le cas contre une rétribution fixe, assistance se présentant comme un abonnement.

#### ◆ Les demandes de la DFPE à propos des contentieux bâtimentaires et l'assurance dommages ouvrage

Cette question, en marge de l'objet de la mission, a été soulevée par le directeur de la DFPE, lequel se singularise par sa volonté de renforcer des assistances juridiques externes.

Afin de pouvoir assurer un contrôle satisfaisant des dossiers et procédures de dysfonctionnements bâtimentaires qui résultent de vices de construction pour les crèches livrées, la DFPE a émis le souhait de faire appel, en tant que de besoin, aux services d'un cabinet d'avocats pour l'appuyer, la conseiller et la représenter. En effet, la direction est souvent désarmée lors de réunions et confrontations précontentieuses pour lesquelles ses contradicteurs n'hésitent pas à recourir aux services d'avocats qui défendront au mieux leurs prétentions.

Le DFPE souhaite également que soit étudiée la possibilité de contracter plus systématiquement une assurance dommages-ouvrage quand la Ville ne délègue pas sa maîtrise d'ouvrage, quand bien même elle préfère en règle rester en auto-assurance. La réglementation impose à tout maître d'ouvrage privé de contracter une assurance dommages ouvrage, et la Ville en bénéficie en cas d'apparition de désordres après expiration de l'année de parfait achèvement. En revanche, étant son propre assureur, elle ne contracte pas elle-même cette assurance et est ainsi engagée dans des contentieux incertains et de longue durée. Il conviendrait selon la DFPE de systématiser l'assurance dommages ouvrage pour les maîtrises d'ouvrage assurés par la Ville. En outre, un conseil

juridique extérieur et le recours à des avocats spécialisés seraient indispensables pour que les intérêts financiers et juridiques de la Ville soient correctement défendus. La DCPA, qui suit ces contentieux, subit la stratégie des avocats de la partie adverse sans avoir prise sur le cours des événements. La DAJ, quant à elle, considère que ces dossiers ne sont pas prioritaires eu égard à ses missions, ce qui se comprend puisqu'elle est fortement sollicitée sur des contentieux massifs et largement médiatisés.

Toutefois, pour la DCPA, les bénéfices des conseils d'un avocat sont souvent illusoire et tiennent à leur capacité à présenter les situations sous un jour apprécié de leur client : en effet, les experts sont maîtres du temps et n'aiment pas être brusqués ; par ailleurs, le recours à l'assurance dommages-ouvrage n'empêche pas que les compagnies de la partie adverse contestent les indemnisations et retardent les solutions. Pour la DCPA, le vrai problème c'est que les dépenses sont faites sur le budget de la direction maître d'ouvrage et que les indemnisations reviennent dans la caisse commune de la DFA.

Par ailleurs, la DFPE pourrait solliciter sur des sujets ponctuels l'avis de spécialistes comme cela lui est arrivé jadis pour l'analyse complète du droit des conventions collectives applicables au secteur associatif œuvrant pour la petite enfance. Une telle expertise serait sans doute nécessaire sur quelques sujets dont l'enjeu est stratégique et limité mais pour lesquels elle serait pertinente, par exemple dans les domaines du droit de la famille, du droit fiscal (relation avec les partenaires gérant des crèches et la CAF, TVA sur loyers et charges), ou du droit de l'assurance et de la responsabilité civile (taux de récupération très perfectible, notamment pour les dégâts des eaux affectant les établissements).

◆ La gestion des référés constat et instruction à la DCPA

La DCPA souhaiterait obtenir la délégation à son bureau des affaires juridiques de la gestion des référés constat et instruction.

◆ Aide pour la prise en charge des contentieux de la sous-direction de la prévention et de la protection de l'enfance est souhaitée par la DASES

La DASES a indiqué avoir exprimé ce souhait par une note du 22 mars 2018.



## CONCLUSION

La cartographie des risques en matière de consultation juridique des directions opérationnelles, externe comme interne puisqu'il existe entre eux une complémentarité, est la suivante, selon les auditeurs.

**Tableau 6 : Tableau des risques liés à la consultation juridique des directions opérationnelles**

Univers	Nature du risque	Éléments de cotation
Juridique	Non pertinence de l'assistance apportée	Assez fréquent et assez grave
Juridique	Défaut de capitalisation des avis obtenus, de partage des avis juridiques et des retours d'expérience	Assez fréquent et grave
Juridique	Contentieux perdu par la Ville en cas de défaut de conseil juridique préalable	Peu fréquent et très grave
Juridique	Prise en compte insuffisante des risques juridiques repérés dans les cartographies des directions opérationnelles pour l'émission d'avis de la DAJ et la consultation externe	Assez fréquent et assez grave
Financier	Dépenses mal calibrées et mode de calcul du prix défavorable	Assez fréquent et assez grave
Financier	Manque de temps pour réaliser ou de budget pour faire réaliser une étude juridique de nature à engendrer des recettes ou des économies	Peu fréquent et très grave
Opérationnel	Analyse juridique hors contexte	Peu fréquent et grave
Opérationnel	Manque de réactivité dans la production des avis juridiques demandés	Fréquent et assez grave
Opérationnel	Difficulté pour les DO à travailler en mode projet avec la DAJ	Fréquent et assez grave
Opérationnel	Insuffisance de communication orale avec la DAJ	Fréquent et assez grave
Ressources humaines	Insuffisance des compétences juridiques des correspondants juridiques des DO	Assez fréquent et assez grave
Ressources humaines	Absence d'anticipation des conséquences financières de conflits sociaux dans des structures sous tutelle des DO	Peu fréquent et grave

*Source : IG*



## TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Les rubriques du questionnaire .....	5
Figure 1 : Prestataires de conseil juridique des directions opérationnelles .....	7
Figure 2 : Typologie des recours des directions à des prestataires juridiques externes .....	8
Tableau 2 : Dépenses de prestations juridiques externes depuis 2015 par direction.....	11
Graphique 1 : Consultations juridiques externes du CASVP dans la période 2015-2018.....	15
Graphique 2 : Répartition des domaines de consultation sur quatre ans (2015-2018).....	16
Tableau 3 : Dépenses de prestations de conseil juridique externe au CASVP par an et par domaine .....	17
Tableau 4 : Saisines de la DAJ par les directions opérationnelles (2 tableaux) .....	18
Tableau 5 : Conseils délivrés par les différents bureaux de la DAJ .....	20
Tableau 6 : Tableau des risques liés à la consultation juridique des directions opérationnelles .....	29



## PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire relatif aux consultations juridiques externes a été transmis le 27 juin 2019 à Madame la directrice des affaires juridiques.

La réponse au rapport provisoire de Madame la directrice des affaires juridiques a été adressée par courrier le 19 septembre 2019.



**Direction des Affaires juridiques**

Paris, le 19/09/2019

Madame la Directrice,

Vous avez bien voulu m'adresser le rapport provisoire de l'inspection générale portant sur les consultations juridiques externes des directions de la Ville et je vous en remercie.

Comme vous le mentionnez, j'ai parallèlement saisi les directeurs de questionnaires sur l'offre de services actuelle de la direction des affaires juridiques. Ces questions regroupaient des problématiques plus larges que le seul conseil et ont été élaborées dans la perspective d'identifier plus précisément les besoins et attentes des directions opérationnelles en matière de veille, de formation et d'identification des risques juridiques propres à leurs activités. L'analyse de leurs retours ainsi que de vos conclusions me permettent d'apprécier la préférence quasi-générale des directions pour un recours à la DAJ et de confirmer la qualité des relations existantes entre directions. Cela me conduit à penser que ce sont davantage des réglages fins (mais soutenus) plutôt qu'une modification d'ampleur des relations entre directions qui doit guider mon action.

La compilation de ces retours met également en évidence une prise de conscience par les directeurs de l'ampleur des enjeux liés à la sécurisation juridique de leurs activités et une mise en place progressive d'actions pour les encadrer au mieux : renforcement/création de missions de juristes transverses, recrutement de profils adaptés, identification de formations juridiques à destination de l'équipe de direction. Ce qui répond – en partie – à certaines des

4 rue de Lobau – 75196 PARIS Cedex 04

remarques contenues dans votre rapport et nous permet d'être raisonnablement optimiste pour l'avenir.

L'ensemble des réponses confirme en définitive la nécessité pour la DAJ de poursuivre le mouvement engagé : développement de la plateforme d'avis Jurilib', dynamisation des réunions des correspondants juridiques pour assurer un travail transversal toujours plus nourri. La pérennisation de ces supports et actions devrait permettre à terme une meilleure capitalisation des avis et conseils juridiques à l'échelle de la Ville.

Bien entendu, les pistes d'évolution évoquées dans votre rapport étayeront utilement les réflexions en cours sur l'offre de services de la DAJ.

Ainsi, le rapport m'incite à engager avec les Directions opérationnelles ayant recours à des conseils externes, au premier rang desquels la DLH et la DU, une discussion permettant de mutualiser les avis juridiques ainsi obtenus, en fonction de leur utilité pour tous.

De même, la demande des Directions d'un recours accru aux échanges oraux avec la DAJ est parfaitement compréhensible et rejoint d'ailleurs les préconisations effectuées en interne (échanger avec les demandeurs pour requaifier, comprendre le contexte ou l'urgence et le cas échéant, reformuler la demande) mais cela ne peut intervenir qu'à la suite de saisines formalisées - l'accent mis sur la procédure écrite étant essentiel pour garantir des avis de qualité et un pilotage efficient des dossiers par la direction. Si je suis consciente de la plus-value que confère la possibilité de travailler en mode projet avec les services opérationnels (tant pour les agents de la DAJ que pour leurs interlocuteurs), je suis obligée de constater que le ratio entre le rythme de saisines et les moyens humains dont la DAJ dispose ne nous permet pas d'envisager de généraliser la pratique au-delà de ce que nous faisons déjà : participation au mode projet sur quelques dossiers ultra-signalés et arbitrés avec le Secrétariat général.

Enfin, les discussions sur les modalités du transfert des contentieux de l'aide sociale à l'enfance de la DASES à la DAJ sont bien engagées et devraient être arbitrées d'ici la fin de l'année. Concernant la reprise en gestion des référés constat et instruction par la DCPA, le principe en est acté et les conditions techniques nécessaires à ce transfert sont actuellement en instruction.

Je vous prie d'agréer, Madame la Directrice, mes salutations distinguées.

La Directrice des Affaires Juridiques

## LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de saisine

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : tableau Excel regroupant les réponses des directions fourni à la DAJ (pas de reproduction papier du contenu, disponible sur demande pour les autres destinataires du rapport de l'IG)

*Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.*