DOSSIER D'EXPERTS

4e édition

AFFAIRES GÉNÉRALES ET RÉGLEMENTATION

Guide du juriste territorial

Cindy Laborie
Responsable des affaires juridiques

Davy Miranda
Auteur des précédentes éditions

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 71 36 - Référence TDE 401A
Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

Guide du juriste territorial

Dans un environnement marqué par la multiplication et la complexité croissante des textes, la fonction juridique joue un rôle clé dans la prévention des risques et la mise en œuvre d'une gouvernance efficace.

Conseil stratégique, aide à la décision, suivi des évolutions législatives et réglementaires, gestion des contentieux : autant de missions qui incombent aux juristes territoriaux. Leur action s'inscrit à chaque étape des projets portés par les collectivités, depuis la préparation jusqu'au pilotage des opérations.

Cet ouvrage explore les enjeux et les spécificités de la fonction juridique en collectivité. Il propose des clés pour organiser cette mission selon la taille, les besoins et la culture de chaque structure, tout en tenant compte des évolutions du monde territorial.

Ce guide propose une approche globale et pratique de la fonction juridique en collectivité, alliant une analyse des mutations du monde territorial à des outils concrets pour structurer et piloter efficacement cette mission stratégique.

Après des études de droit à Caen et une spécialisation en contentieux administratif, Cindy Laborie exerce la fonction de juriste puis de responsable des affaires juridiques à la Fédération nationale des centres de gestion depuis une vingtaine d'années.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2287-2

territorial éditions

Illustration de couverture © Adobe Stock – Swaroop

DOSSIER D'EXPERTS

4e édition

AFFAIRES GÉNÉRALES ET RÉGLEMENTATION

Guide du juriste territorial

Cindy Laborie
Responsable des affaires juridiques

Davy Miranda
Auteur des précédentes éditions

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 71 36 - Référence TDE 401A
Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

Vous souhaitez nous contacter à propos de votre ouvrage ?

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :
La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur de recourir à un professionnel du droit.
Nous sommes vigilants concernant les autorisations de reproduction et indiquons systématiquement les sources des schémas, images, tableaux, etc.
Pour toute demande de modification, mise à jour ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage, merci de contacter les éditions Territorial.

Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie.
CFC
20, rue des Grands-Augustins
75006 Paris.
Tél. : 01 44 07 47 70

© Territorial, Voiron

ISBN : 978-2-8186-2287-2
ISBN version numérique : 978-2-8186-2288-9
Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Janvier 2025
Dépôt légal à parution

Sommaire

Préface ... p.9

Avant-propos ... p.13

Introduction ... p.17

Partie 1
La veille juridique

Chapitre I
La constitution d'une documentation juridique ... p.25

A - L'actualisation permanente ... p.25
B - Les outils de veille juridique ... p.26
1. La documentation écrite ... p.26
2. L'élaboration et la gestion de dossiers thématiques ... p.29
3. L'utilisation des technologies ... p.34
C - L'intérêt de la veille juridique ... p.37
D - L'intelligence artificielle ... p.38

Chapitre II
De l'information... à la formation ... p.39

A - La communication juridique ... p.40
B - La participation aux missions de formation, aux journées d'information ou la retranscription pédagogique des données juridiques ... p.41

Partie 2
Du diagnostic à la rédaction de l'acte administratif

Chapitre I
Un outil moderne de diagnostic : l'audit juridique interne ... p.45

A - Pourquoi diagnostiquer l'administration ? ... p.45
B - La définition moderne de l'audit juridique ... p.46

C - Les caractères de la mission d'audit juridique ... p.48
D - Déroulement de la mission d'audit juridique ... p.48
E - Les principes essentiels régissant l'organisation d'un audit juridique ... p.50
1. Quels en sont les enjeux ? ... p.50
2. Comment doit se dérouler la mission d'audit juridique ? ... p.51

Chapitre II
La mission de conseil interne ... p.53

A - L'activité de conseil : mission phare d'un service juridique ... p.53
1. Qu'entend-on par activité de conseil ? ... p.53
2. La dimension stratégique du droit ... p.54
B - Le déroulement du conseil en interne ... p.55
1. La validation des projets d'actes ... p.56
2. La recherche de solutions juridiques adaptées ... p.56

Chapitre III
Le « juriste opérationnel » ... p.63

A - La participation au montage d'opérations ... p.64
B - La détection des zones de vulnérabilité et des domaines sensibles : la définition d'une cartographie des risques ... p.67

Partie 3
De la prévention à la gestion des contestations

Chapitre I
La mission de contrôle interne ... p.73

A - Fondements ... p.73
B - L'anticipation des risques juridiques ... p.75
C - L'instauration d'un véritable contrôle préventif ... p.75
1. Le contrôle de la forme de l'acte ... p.75
2. Le contrôle au fond de l'acte ... p.77
D - Le suivi de la décision : publicité, exécution, retrait ... p.78
1. Le suivi des mesures de publicité ... p.78
2. La bonne exécution de la décision administrative ... p.82
3. Le « droit de repentance administrative » ? ... p.82
E - Le juriste territorial exerçant le rôle de PRADA ... p.85

Chapitre II
La gestion des dossiers contentieux ... p.87

A - La procédure administrative contentieuse ... p.87
1. Fondement et évolution de l'action contentieuse ... p.87
2. Les différents recours administratifs auxquels peuvent être confrontés les collectivités et les établissements territoriaux ... p.90
3. Les règles de la procédure contentieuse ... p.101

4. Le suivi du dossier et les relations avec les cabinets extérieurs p.107
5. L'intérêt pour les agents des services juridiques d'intervenir directement devant les juridictions p.109
B - Le développement des modes alternatifs de règlement des conflits p.111
1. La transaction administrative p.112
2. La médiation p.115
C - La gestion des sollicitations formulées auprès du Défenseur des droits p.120

Chapitre III
Les contrats d'assurance et les collectivités locales p.121
A - La notion d'assurance en droit des collectivités locales p.121
B - Le service juridique et le marché d'assurances p.122
1. Le marché public d'assurance p.123
2. Les différentes couvertures souhaitées par les collectivités p.124

Partie 4
Le renforcement du champ de compétences du juriste territorial

Chapitre I
L'évolution du rôle de l'acheteur public p.129
A - Une densification des missions et des compétences de l'acheteur public p.129
B - Dans un contexte de codification de la commande publique p.130

Chapitre II
Le juriste référent déontologue p.133
A - La fonction déontologue à destination des élus p.135
B - La fonction déontologue à destination des agents p.136
C - Le recueil de signalements p.137
D - Le référent laïcité p.138

Chapitre III
Le juriste délégué à la protection des données p.139

Chapitre IV
La préparation des réunions des assemblées p.141

Chapitre V
Le juriste territorial et les règles de droit privé p.143

Partie 5

Positionnement de la fonction juridique au sein des collectivités territoriales et profil des juristes territoriaux

Chapitre I
L'importance d'une véritable fonction juridique territoriale p.147

Chapitre II
Le rattachement hiérarchique p.149

Chapitre III
Le profil du juriste territorial p.151

A - Caractéristiques de la fonction p.151
B - La formation universitaire p.151
1. Une formation juridique incontournable p.151
2. Une formation juridique spécialisée p.152
C - Les stages ou les missions de remplacement p.155
D - Le recrutement et l'évolution dans la fonction publique territoriale p.156

Conclusion p.159

Annexes

Annexe I
Fiche pratique d'audit juridique interne p.165

Annexe II
Tableaux de bord du service juridique p.167

Annexe III
Fiche de suivi d'un dossier contentieux p.169

Annexe IV
La documentation juridique écrite (liste non exhaustive) p.171

Annexe V
Les principaux sites juridiques intéressant les collectivités locales p.173

Bibliographie p.175

« Nous ferons pour les juristes la même hypothèse que l'anthropologie des sciences fit naguère : laissons provisoirement de côté la dimension proprement mentale pour nous intéresser à la matière de leur activité, en faisant la supposition que ce n'est pas la forme de ce qu'ils pensent mais plutôt le contenu qui explique probablement leur façon particulière d'avoir raison. »

Bruno Latour, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, La Découverte, octobre 2002.

« Les plus éclairées, les plus armées des collectivités territoriales ont fini par comprendre – ou se mettent à comprendre – qu'elles ne réussiront à gérer correctement leurs problèmes juridiques que si elles s'équipent elles-mêmes. Si elles font, comme les entreprises l'ont fait à une certaine époque, l'effort d'organiser de façon rationnelle leur fonction juridique. »

Jean-Bernard Auby, *La décentralisation et le droit*, LGDJ, coll. « Systèmes », janvier 2006.

Préface

La question de la fonction juridique territoriale est d'une importance décisive pour le devenir des pouvoirs locaux et de leurs rapports avec les pouvoirs d'Etat et avec la société civile.

Il faut partir du constat suivant : les rapports sociaux, économiques, politiques, administratifs qui se nouent autour des institutions locales se sont grandement « juridicisés ». Le débat juridique, voire la confrontation contentieuse, s'introduisent là où autrefois régnaient, le plus souvent, le rappel à l'ordre de la tutelle, l'arrangement notabiliaire, les multiples « donnant, donnant » de la société locale. À cette évolution, les réformes de décentralisation des années 80 n'ont pas peu contribué, en augmentant le pouvoir des autorités locales de produire du droit, et en substituant à la tutelle un contrôle de... légalité.

Cette « juridicisation », bienfaisante par les armes qu'elle a données aux autorités locales pour défendre leurs causes auprès des puissants, et par la plus grande transparence qu'elle a imposée au bénéfice des citoyens, s'est également révélée porteuse de son lot de risques. Dans les sociétés contemporaines, le droit n'est jamais simple, mais l'édifice qui est résulté de la décentralisation un peu retenue, inachevée, en tous les cas fragmentée en épisodes, que nous avons faite, s'est révélé spécialement difficile à manier. Et puis, est venu le temps du soupçon, des mises en cause personnelles des élus et des fonctionnaires, entre gestion de fait et pénalisation de la vie publique locale.

C'est alors que l'on a réalisé que, face à la montée de ces risques juridiques, les collectivités locales étaient bien mal armées. Pas plus que l'État lui-même elles n'avaient fait de grands efforts particuliers pour recruter des juristes : elles tendaient à avoir, comme lui, la conviction que tout fonctionnaire est par essence un juriste. Désemparées, elles se tournèrent vers l'État, lui demandant à la fois de simplifier le droit – ce que, le malheureux, il est bien en peine de faire, malgré ses proclamations répétées –, et de jumeler avec son rôle de contrôleur une fonction de conseil. L'échec, prévisible, est là devant nos yeux : les contrôleurs de la légalité ne peuvent guère être autre chose que contrôleurs, ils ne sont pas infaillibles juridiquement...et les moyens que l'Etat peut consacrer au soutien aux collectivités se sont puissamment raréfiés.

Les réalistes ont compris que la seule solution était que les collectivités – seules ou groupées – s'équipent elles-mêmes : qu'en un mot elles développent leur fonction juridique. Qu'elles se dotent de juristes et de services juridiques qui soient capables de les aider à prévenir les risques juridiques, à les gérer lorsque, malgré tout, ils surviennent, et d'enrichir l'élaboration de leurs décisions par la mise en évidence des précautions que le droit impose comme des opportunités qu'il offre.

C'est à nous expliquer la manière de procéder que Cindy Laborie et Davy Miranda consacrent cet ouvrage.

On lira avec le plus grand intérêt les explications relatives à la méthodologie de la fonction juridique territoriale : sur la veille juridique, sur l'audit juridique, sur le conseil et le contrôle internes, sur la gestion des contentieux, sur l'assurance, sur la position souhaitable du service juridique au sein de la collectivité, sur les mutualisations, etc.

Particulièrement intéressants sont les développements consacrés aux rôles nouveaux que la loi propose aux juristes territoriaux.

Pour la nomenclature officielle des métiers de la fonction publique territoriale, les juristes peuvent occuper trois positions principales : responsable des affaires juridiques (situation de généraliste, en somme), chargé de la commande publique et gestionnaire des assurances.

Mais autour de ce noyau, une série de missions spécifiques sont apparues :celle de personne responsable de l'accès aux documents administratifs, celle de référent déontologue, celle de juriste délégué à la protection des données. Les données, la déontologie : deux préoccupations majeures de la gestion publique contemporaine,deux défis de grande ampleur pour les collectivités territoriales.

Même s'il ne s'agit pas de quelque chose de nouveau, le rôle d'acheteur public acquiert une importance sans cesse croissante. La fonction est renouvelée, enrichie à la mesure de la façon dont le droit et plus largement la déontologie de la commande publique se sont renouvelés, enrichis (et complexifiés, au passage).

La lecture du livre montre bien qu'une maturation s'est produite dans la définition des objectifs et des méthodes de la fonction juridique territoriale, et l'on ne peut que s'en réjouir pour l'avenir de la gestion locale. Les problèmes à résoudre sont aujourd'hui bien identifiés, et les méthodes commencent à être relativement standardisées.

On peut même dire que la fonction juridique est plutôt mieux caractérisée, voire mieux organisée, dans le monde territorial qu'elle ne l'est au sein de l'administration d'État (dont, il est vrai, la fonction est surtout de produire du Droit, ce qui justifie qu'on y considère peu ou prou que tous les agents administratifs sont des juristes). Comme les hôpitaux et les divers établissements publics, les collectivités, qui ont d'abord à délivrer des services concrets, ont été largement conduites à isoler la fonction juridique : à en faire une sorte de fonction support de haut niveau.

Cette réalité et cette évolution posent naturellement diverses questions d'ordre corporatif, qui sont plus ou moins bien résolues.

La question de la formation est évidemment importante. Les institutions qui proposent de la formation aux questions juridiques locales, soit initiale, soit continue, sont assez nombreuses. On peut penser qu'elles ont progressivement intégré l'objectif qui est non pas de former des encyclopédies juridiques, mais des personnes qui soient aptes à prévenir et gérer les risques juridiques et qui soient prêtes à accompagner les décideurs dans le montage de projets et d'opérations.

La question de l'organisation des carrières n'est pas moins importante. L'observateur extérieur que je suis ne peut pas en dire beaucoup. Lors de la publication initiale de cet ouvrage, j'étais sensible à l'hypothèse de la création d'un cadre d'emploi de juristes territoriaux. Je crois comprendre que c'était plutôt une mauvaise idée et qu'il vaut mieux laisser les juristes se faire leur place dans les sous-ensembles d'encadrement de la fonction publique territoriale.

Cela ne les empêche pas et ne les empêchera pas de faire valoir leurs approches et leurs méthodes que ce livre permet très efficacement de comprendre.

Jean-Bernard Auby,
professeur émérite de Sciences Po Paris,
ancien président de l'Association française de droit des collectivités locales (AFDCL[1]).

1. http://afdcl.fr

Avant-propos

Objectifs du présent guide

Dans le droit fil de la version initiale, cet ouvrage se donne pour ambition non pas d'être un manuel théorique de droit public, notamment du droit des collectivités locales, mais plutôt une boîte à outils permettant d'accompagner au quotidien l'activité des juristes des collectivités territoriales ou ceux qui souhaitent, fonctionnaires ou élus, mettre en place une réelle fonction juridique dans leur collectivité.

L'idée principale qui a suscité la rédaction de cet ouvrage tient à l'absence d'ouvrages spécifiques consacrés à cette fonction territoriale.

Contrairement à l'activité de juriste conseil en entreprise, celle-ci n'est pas l'objet de toutes les attentions, mais sa référence et son implication dans le processus décisionnel des collectivités territoriales ne fait que s'amplifier, notamment dans le cadre de la conduite de projets. Il semblerait que l'évolution actuelle, avec pour toile de fond le développement des normes applicables, tende à mettre en lumière les difficultés et la présence de risques juridiques majeurs auxquels les collectivités locales sont de plus en plus exposées.

L'auteur a donc eu à cœur de décrire la dimension juridique de chaque domaine d'intervention des juristes territoriaux et de préciser l'importance de leurs fonctions. Il en va de même pour les outils nécessaires à mettre en place afin que le service juridique de la collectivité soit efficient et réactif pour maîtriser et gérer le risque juridique. « L'intelligence juridique », la « stratégie juridique » sont des notions désormais incontournables du management public, et les directeurs généraux doivent y songer dans le cadre de l'organisation des services de leur collectivité.

C'est pourquoi seront précisés, dans chaque partie du présent ouvrage, tant la place et le rôle d'expert que représente la fonction juridique au sein de l'administration locale que les moyens à sa disposition, à chaque stade de la vie de l'acte administratif. Ce dernier doit être compris au sens large, c'est-à-dire, bien évidemment, en ce qui concerne les actes émanant des assemblées délibérantes (délibérations, conventions), mais aussi des autorités exécutives (arrêtés, décisions), sans oublier les simples lettres et autres actes divers pouvant déboucher sur des contestations ultérieures. Ils sont autant de sources d'insécurité juridique exposant quotidiennement les collectivités territoriales (voir introduction ci-après revenant sur la notion et l'évolution du risque juridique).

L'acte administratif représente matériellement l'activité administrative. Il s'élabore plus ou moins rapidement avec un degré de technicité plus ou moins important en fonction du sujet abordé et de sa mise en œuvre. Il fait intervenir différentes personnes, parfois d'horizons et de formations distincts. Il est l'objet de toutes les attentions tant des administrés que des institutions chargées de contrôler l'action locale au premier plan desquelles se place le représentant de l'État dans le département : le préfet.

Sur ce dernier point, d'ailleurs, la délivrance par le ministre en charge des Collectivités territoriales d'une circulaire du 25 janvier 2012 (NOR : IOCB1202426C) relative à la définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité et adressée aux préfets illustre à elle seule les orientations du gouvernement vers plus de « surveillance » des actes des collectivités territoriales dans certains secteurs jugés à haut risque : la commande publique, l'urbanisme et l'environnement, la fonction publique territoriale… La circulaire distingue trois niveaux de contrôle : les priorités nationales, les priorités locales, les contrôles aléatoires.

On peut s'étonner du ton donné par cette circulaire qui, dès les premiers mots, souligne :

Circulaire du 25 janvier 2012 (NOR : IOCB1202426C) relative à la définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité

« À un moment où le besoin de sécurité juridique des élus et des administrés se fait davantage ressentir, nous vous demandons [note de l'éditeur : aux préfets] de vous doter d'une réelle stratégie de contrôle qui vous permettra de mieux affirmer l'autorité de l'État face à ses interlocuteurs… »

À en croire cette entrée en matière, ce contrôle répond-il aux craintes des élus locaux ? Rien n'est moins sûr… surtout lorsque le ministre préconise le recours aux procédures de référés administratifs ! Est-ce la réponse à la complexité de plus en plus grande du droit, tel que le Conseil d'État, dans son rapport 2005 (CE rapport 2005, *Sécurité juridique et complexité du droit*, La Doc. franç.), le souligne à renfort d'exemples concrets, puisés notamment dans des affaires intéressant directement les collectivités territoriales ?

Une fonction juridique territoriale ne doit surtout pas donner lieu à un agent « gardien des procédures » qui n'aurait comme conséquence que de ralentir le process administratif. Le juriste territorial doit être un acteur direct de la « stratégie locale », un membre actif qui doit avoir à cœur de trouver la meilleure solution… Il doit devenir un opérationnel.

On sait que l'activité administrative ne revêt pas nécessairement la forme d'un acte écrit. Il peut y avoir une intervention directe pouvant déboucher sur des difficultés ou des incidents juridiques (construction d'un ouvrage public empiétant sur une propriété privée et notion d'intangibilité de l'ouvrage public, par exemple).

Démontrant, dans un premier temps, l'importance du suivi de l'actualité et des thèmes majeurs intéressant les collectivités locales, ce guide abordera le destin même de l'acte administratif, de sa gestation à sa réalisation ou son extinction. Les débats actuels intéressant les collectivités locales sont nombreux. Suivre l'actualité, c'est connaître les enjeux juridiques futurs des collectivités territoriales et structurer le service juridique de façon opérationnelle, afin d'évoluer vers une veille juridique et une véritable prévention des risques.

C'est également cerner les questions d'actualité entraînant des retombées majeures pour les communes, les départements et les régions sans oublier, bien sûr, les enjeux intercommunaux (partie 1).

L'information et la communication juridiques sont des missions essentielles permettant la mise en œuvre d'une efficace prévention des risques.

Avant toute conception d'une décision administrative, le juriste pourra être amené à évaluer l'existant, afin d'en optimiser l'exécution. Ce diagnostic, désigné sous le vocable « d'audit juridique interne », a pour objectif principal de rationaliser les procédures utilisées en recensant les risques juridiques potentiels et les moyens de les atténuer ou de les éviter.

Cela permet de faire état d'une situation concrète à un instant précis et de mettre en lumière les risques qui doivent être connus. Dans un second temps, cet audit permet de proposer des changements dans les habitudes et les usages que la collectivité a assimilés à la longue comme une pratique légale, alors qu'ils peuvent être la source de contentieux inconnus jusqu'alors.

Le conseil interne aux services et aux élus, quant à lui, reste la mission phare de la fonction juridique territoriale. Il peut prendre plusieurs formes, du conseil proprement dit, permettant de donner un avis ou de rédiger une réponse à une question posée, en passant par l'aide à la décision, voire la proposition d'alternatives stratégiques ou pertinentes permettant d'éviter une prise de risque inutile. Le droit devient outil de gestion locale.

Mais le service juridique peut être conduit à élaborer directement un acte ou à participer activement à sa phase opérationnelle, notamment dans le cadre du montage des opérations impliquant un encadrement juridique très rigoureux, car complexe aussi bien dans les réglementations à mettre en œuvre que dans les formes d'actes nécessaires à son application (partie 2).

Par sa structure, ses compétences et ses missions propres, c'est le service juridique qui a pour tâche de gérer les conflits, les contentieux, mais également les recours gracieux. S'il peut élaborer lui-même les mémoires en défense déposés devant les juridictions administratives, il peut proposer des modes alternatifs de règlement des litiges, au premier plan desquels se positionnent la transaction administrative et la médiation (partie 3).

Le développement des textes législatifs et réglementaires conduit à une inflation des obligations pesant sur les collectivités et à une réforme de leurs modes de fonctionnement internes. L'entrée en vigueur du Code de la commande publique, la mise en place du RGPD ou les nouvelles règles issues de l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements, les **modifications du régime des autorisations d'urbanisme qui** touchent notamment à l'instruction des autorisations, à la compétence en matière de délivrance et au contrôle de leur exécution amènent les services juridiques à renforcer leur expertise et à exercer de nouvelles fonctions comme celle de référent déontologue (partie 4).

Définir les missions de ce service, afin de le positionner de façon efficace dans l'organigramme de la collectivité, reste un enjeu majeur pour une direction générale, surtout dans un contexte de tendance à la mutualisation des services assurant des fonctions support. Au niveau du positionnement hiérarchique, on remarque souvent qu'une direction juridique peut également se voir affecter des services aussi divers que la réglementation, la documentation, le foncier, la gestion patrimoniale, la commande publique ou encore les assurances. Mais ce constat n'est pas révélateur d'une organisation type du service juridique territorial. Sa morphologie répond avant tout à la collectivité elle-même, unique par son histoire, sa culture, son organisation, son implantation et son implication dans la vie sociale et économique locale (partie 4).

L'appréhension et la mesure du risque sont aujourd'hui des attitudes incontournables pour que l'action administrative se déroule le mieux possible, alors qu'elle est de plus en plus sollicitée pour n'importe quelle difficulté ressentie par le corps social.

Une solution parmi tant d'autres laisse supposer un recours systématique à des conseils extérieurs pour traiter de la question juridique (consultation juridique, aide au montage juridique des dossiers, assistance dans la phase contentieuse). Néanmoins, la solution d'une externalisation à outrance n'est peut-être pas la plus efficace. Les collectivités locales, pour être efficientes, doivent s'armer de l'intérieur avec l'institution de services adaptés, avec des agents de haut niveau juridique et ayant la bonne appréhension de la dimension stratégique du droit dans le cadre de la gestion publique locale.

C'est en abordant tour à tour tous ces points que ce guide a pour ambition de provoquer, tant chez les juristes territoriaux que chez les cadres dirigeants des collectivités territoriales, une véritable réflexion sur une fonction en pleine expansion. Il suscitera également un intérêt chez tous ceux, étudiants en tête, qui souhaiteraient intégrer et contribuer au développement de cette activité.

Il intéressera également les responsables administratifs des administrations locales, directeurs et secrétaires généraux désirant mettre en place une telle structure mais hésitant encore, ou les agents toujours indécis envisageant de rejoindre un service juridique déjà existant.

Puisse ce guide contribuer à la reconnaissance d'un métier aux multiples facettes qui, à n'en pas douter, intéressera de nombreuses collectivités, notamment dans le contexte de l'évolution des règles déontologiques, de l'entrée en vigueur des nouvelles obligations issues de la loi Climat et résilience et du renforcement du nombre d'élus locaux mis en cause. En effet, il ressort du rapport annuel 2023 de l'observatoire de la SMACL que « *la barre symbolique des 2 000 élus mis en cause a été franchie sur la mandature 2014-2020, soit une hausse de 55 % par rapport à la mandature précédente* ».

Pour autant, ce guide ne peut que donner un canevas à celles et ceux qui envisagent de s'engager dans cette voie. Les particularismes locaux, parce qu'ils sont sources de risques juridiques, imposeront des adaptations et des compléments aux arguments développés tout au long de cet ouvrage.

Le droit appliqué aux collectivités locales, même s'il émane du législateur, n'en est pas moins le reflet d'une conception locale qui se nourrit des contextes géographiques et sociologiques. Il est également et surtout le reflet de la diversité des territoires qui composent la République française.