

Sujets d'examens

UM1, IPAG, LAP, 2010-2011, Semestre 1

Les sujets sont fournis à titre indicatif et ne sauraient engager l'équipe pédagogique sur un type précis de sujet

LAP.

repro ok

1^{er} semestre

examen au 6/12/10
M+ 17H

donné par
Mr. Maillot.
le 2/12/10

Examen du Décembre 2010

1^{ère} session 1^{er} semestre

IPAG – L.A.P.

Droit public

Equipe pédagogique : M. Jean-Marc MAILLOT
M. Nicolas MARTY
M. Christophe CANTIE

Dissertation :

Le référendum sous la V^e République

AUCUN DOCUMENT AUTORISE

PARTIEL DU 14/10/10
14h - 17h

PARTIEL 1^e semestre 2010-2011

IPAG - L.A.P. – Droit public

Donné par
M. Maillot

Equipe pédagogique : Jean-Marc MAILLOT
Nicolas MARTY
Christophe CANTIE

Dissertation :

L'évolution de la notion de service public

AUCUN DOCUMENT AUTORISE

LAP

reclassement 1^{er} semestre

sujet donné
par M. Maillot
le 28/5/14

Examen 2011
2^{ème} session 1^{er} semestre
IPAG – L.A.P.
Droit public

LUNDI 6 JUIN 2011 DE 14H A 17H

Equipe pédagogique : M. Jean-Marc MAILLOT
M. Nicolas MARTY
M. Christophe CANTIE

Dissertation :

Le Parlement sous la V^{ème} République

AUCUN DOCUMENT AUTORISE

L.A.P.

M. Maillot

appel pour person
du 2/12/10.

~~Examen~~ du 2 décembre 2010
PARTIEL
IPAG – L.A.P.
Droit public

Equipe pédagogique : Jean-Marc MAILLOT
Nicolas MARTY
Christophe CANTIE

Dissertation :

Les actes insusceptibles de recours en droit administratif

Merci d'inscrire **impérativement** le nom de votre responsable de
Conférence de Méthode (C. CANTIE ou JM MAILLOT) sur la copie

AUCUN DOCUMENT AUTORISE

ECONOMIE POLITIQUE

08/12/2010

Pr. G. DELANDE

A. Répondre sommairement aux questions suivantes (10 pts) :

- 1- Quelles sont les conséquences de la hausse de la productivité sur la structure de la population active?
- 2- Quelles sont les caractéristiques de la régulation décentralisée ?
- 3- Quelle est la fonction de l'épargne ?
- 4- Quel est le rôle de l'Etat ?
- 5- A quoi servent les prélèvements obligatoires ?

B. Question rédactionnelle (10pts)

L'évolution du cadre institutionnel de la mondialisation et ses conséquences économiques.

LICENCE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

ECONOMIE POLITIQUE

RATTRAPAGE 1^{ER} SEMESTRE

02/06/2010

Pr. G. DELANDE

A. Répondre sommairement aux questions suivantes (10 pts) :

- 1- Distinguez les concepts de microéconomie et de macroéconomie.
- 2- Présentez les circuits de redistribution de la richesse produite.
- 3- Qu'est-ce qu'un mécanisme de régulation ?
- 4- Analysez les conséquences de la mondialisation sur les facteurs de production.

B. Question rédactionnelle (10pts)

Quelles sont les principales caractéristiques du modèle keynésien.

2010/11 1^{er} semestre 2010/11

(35)

Supet,
denu par

LAP
LICENCE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

M. Bertando

ECONOMIE POLITIQUE

le 27/5/11

1^{er} Semestre – 2^{ème} Session

/2011

Pr. G. DELANDE

Répondre sommairement aux questions suivantes (4 pts par question) :

- 1- Rôle de l'Extérieur dans la réalisation de l'équilibre économique.
- 2- Quelles sont les fonctions de l'Etat Providence ?
- 3- Quelles sont les différences entre économie de marché et économie planifiée ?
- 4- Comment a évolué la Division Internationale du Travail ?
- 5- Quels arguments peut-on présenter en faveur du libre échange ?

LAP

Sujet donné par
Mr. DOUAT le
6/12/10

Sujet: Finances publiques
Examen du Mardi 7/12/10
15h → 18h
1er semestre

Sujets de Questions à réponses courtes en Finances locales pour l'examen de LAP

1ère session 1er semestre 2010-2011

Cours de M. le Professeur Etienne DOUAT, Agrégé de Droit Public

Questions à Traiter :

Les exceptions au principe d'annualité (4 points)

Les 4 cas d'ouverture du contrôle budgétaire (4 points)

Comment ventiler les recettes et les dépenses entre les deux sections (3 points)

Les conditions de l'équilibre du budget local (3 points)

Quelle différence faites-vous entre calendrier vertueux et calendrier anticipé (3 points)

Les différentes catégories juridiques de dépenses locales (3 points)

Aucun document n'est autorisé

IPAG

LAP

FINANCES PUBLIQUES
Monsieur DOUAT

(RATTRAPAGE du 1^{er} semestre Mardi 1^{er} juin 2010)

Sujet à traiter :

Le principe d'équilibre en finances locales.

LAP

rattrapage 1^{er} semestre

Sujet donné
par Mr Doucet
le 26/5/11

IPAG

- LAP -

FINANCES PUBLIQUES

**EXAMEN RATTRAPAGE 1^{er} SEMESTRE
SESSION 2**

Du

MARDI 7 JUIN 2011

15H – 18H

SUJET :

Traitez en trois heures les trois QRC suivantes :

- 1- l'équilibre réel du budget local**
- 2- les calendriers modernes du budget local**
- 3- le compte administratif**

LAP

examen de M. SOUAT
pour le rattrapage (trichou)
du mardi 7 / 12 / 10
fait le 3 / 1 / 11.

QRC de Finances locales

2 heures = 4 questions à traiter (notées sur 5 points chacune)

Série A

Traitez les 4 questions suivantes :

- 1°) La séparation des ordonnateurs et des comptables en matière de dépenses.
- 2°) Comment est présenté et voté le BP ?
- 3°) Le principe d'annualité en matière fiscale.
- 4°) Comment ventiler les recettes et les dépenses entre les deux sections.

QRC de Finances locales

2 heures = 4 questions à traiter (notées sur 5 points chacune)

Série B

Traitez les 4 questions suivantes :

- 1°) A quoi sert la phase politique dans le calendrier normal ?
- 2°) Les Décisions modificatives et le Budget supplémentaire.
- 3°) Quelles sont les trois conditions pour qu'un budget local soit en équilibre réel ?
- 4°) Les 4 nouvelles écritures comptables.

QRC de Finances locales

2 heures = 4 questions à traiter (notées sur 5 points chacune)

Série C

Traitez les 4 questions suivantes :

- 1°) La remise en cause du principe de spécialité budgétaire.
- 2°) L'équilibre du budget annexe.
- 3°) Les 4 cas d'ouverture du contrôle budgétaire.
- 4°) Les amortissements et la transparence.

QRC de Finances locales

2 heures = 4 questions à traiter (notées sur 5 points chacune)

Série D

Traitez les 4 questions suivantes :

- 1°) Les recettes de la section d'investissement.
- 2°) Comment est présenté et voté le BP ?
- 3°) Quelles différences faites-vous entre calendrier vertueux et calendrier anticipé ?
- 4°) Les différentes catégories juridiques de dépenses dans le budget local.

LAP

EXAM. 1^{er} semestre.
Sujet donné par M. VIELFAURE
pour le Mercredi 8/12/10
24H / 17H

UNIVERSITE MONTPELLIER I

IPAG

LAP
Histoire contemporaine
P. VIELFAURE

1^{er} semestre, session 1, 2010-2011
Durée : 3 h 00

QRC (Une page au plus par question) :

- Le nationalisme en France au XIX^e siècle.
- Régions et/ou départements ?
- L'Affaire Dreyfus.
- La naissance de l'Etat d'Israël.

Aucun document autorisé

IPAG - LAP

Histoire contemporaine

RATTRAPAGE

1^{er} semestre le 2 juin 2010

Monsieur VALENTE Fabien

3 questions à traiter :

1 – la Révolution pendant l'année 1789 (5 points)

2 – la justice à l'époque napoléonienne (5 points)

3 – la Restauration (10 points)

AP

retraité par 1^{er} semestre.

UNIVERSITE MONTPELLIER I

IPAG

Sujet donné
par P. Vielfaure
le 26/5/11

MERCREDI 8 JUIN 2011 DE 14H A 17H

LAP

HISTOIRE CONTEMPORAINE

SEMESTRE 1 SESSION 2

P.VIELFAURE

TRAITEZ LES DEUX SUJETS SUIVANTS :

1/ L'IDEE DE NATION

2/ HISTOIRE ET ACTUALITE DU CONFLIT ISRAELO-PALESTINIEN

Aucun document autorisé



LAP

Sujet particulier
du 21/10/10
Mr LE MERCIER

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2009

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude des candidats à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale

Spécialité : Administration Générale

EPREUVE N° 14

Durée : 3 h
Coefficient : 3

SUJET :

Le maire de la commune de Bonneville doit assister à une conférence suivie de débats sur le thème de « L'avenir du contrôle de légalité ».
Afin de mieux préparer ses éventuelles interventions, il vous demande de lui rédiger une note retraçant l'évolution du contrôle de légalité et les questions qui se posent aujourd'hui.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Contrôle de légalité... modernisation ou recul ? La lettre du cadre territorial N° 311 – 15 février 2006	5	Page 3
Document n° 2	Contrôle de légalité : mort ou vif ? La lettre du cadre territorial N° 354 – 1 ^{er} mars 2008		Page 5
Document n° 3	Cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité. Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire 21 octobre 2005		Page 7
Document n° 4	La réforme du contrôle de l'égalité et l'acte II de la décentralisation. Bénédicte FISCHER AJDA – 1 ^{er} octobre 2007		Page 13
Document n° 5	Contrôle de légalité : rationaliser pour mieux accompagner. La Gazette – 25 février 2008		Page 20
Document n° 6	Contrôle de légalité : l'État censeur. Michel CHOCHOY Techni.Cités – 23 mars 2006	6	Page 25

Document n° 7	La procédure du contrôle de légalité en dix questions. 3 La Gazette – 21 janvier 2008	Page 26
Document n° 8	Contrôle de légalité : la CNIL dispense de déclaration... La quinzaine juridique N° 318 – 15 mai 2006	Page 28
Document n° 9	La modernisation du contrôle de légalité. Pascal CADIEU Revue Lamy des collectivités territoriales N° 13 – Mai 2006	Page 30 2

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

CONTRÔLE DE LÉGALITÉ... modernisation ou recul ?

Le ministre de l'Intérieur vient de publier (le 17 janvier 2006) une circulaire relative au contrôle de légalité. La modernisation, un prétexte au recul ?

Pour le ministère, les préfetures doivent se doter d'une réelle stratégie de contrôle avec un cadrage clair. Elle prendra la forme d'un programme annuel de contrôle établissant des critères de priorité et déterminant les catégories d'actes les plus sensibles qui feront l'objet d'un contrôle plus approfondi. On retrouve déjà cette logique à travers le contrôle budgétaire des comptes publics.

À travers le contrôle de légalité, le ministre entend privilégier les règles de fond et proportionner le contrôle par rapport aux enjeux.

Ainsi, il rappelle les moyens juridiques qu'il faut utiliser pour procéder à ce contrôle :

- . Demander communication d'actes ne figurant pas sur la liste des actes transmissibles.
- . Intervenir dans des délais très brefs.
- . Déférés préfectoraux.
- . Avis du tribunal administratif et de la chambre régionale des comptes.

Un recentrage du contrôle autour de 3 priorités

L'intercommunalité

L'objectif ici est la mise en œuvre d'une politique de l'intercommunalité cohérente et efficace.

Trois priorités du contrôle de légalité doivent être détachées :

- l'exercice effectif des compétences avec notamment la définition de l'intérêt communautaire ;
- le transfert effectif des moyens et personnels ;
- la mise en œuvre de la loi libertés et responsabilités locales (conventions, mise à disposition des services, fonds de concours).

Les marchés publics

Comme c'est le cas pour le contrôle financier, l'objectif est un recentrage sur les dossiers à forts enjeux pour prévenir les risques de mise en cause ultérieure. Il convient de viser à garantir la meilleure répartition des ressources publiques et l'égalité entre les entreprises.

Les marchés conclus en procédure adaptée ne sont plus soumis à l'obliga-

taires. L'un des moyens à privilégier sera la vérification de la vraisemblance des coûts mentionnés.

L'urbanisme et l'environnement

L'objectif ici est de défendre la préservation du patrimoine naturel et le cadre de vie. Pour cela, il est prévu un renforcement de la médiation entre les élus et l'État.

L'un des moyens est de vérifier la pertinence du périmètre du SCOT.

Rappel des points essentiels à faire respecter selon le ministre : protection paysagère, qualité environnementale et architecturale, protection des espaces géographiques sensibles.

Le contrôle des zones de risques sera fait en priorité, tout particulièrement quand il existe un plan de prévention des risques naturels et un plan de prévention des risques technologiques.

La réforme des autorisations d'occupation du sol (ordonnance du 8 décembre 2005) aura en aval des conséquences sur le contrôle de légalité. Cela devrait permettre d'améliorer les conditions de fonctionnement du contrôle.

S'agit-il de la reconnaissance implicite par les services de l'État de leur difficulté matérielle à exercer pleinement le contrôle de la légalité ?

tion de transmission. Par contre, le préfet peut se réserver la possibilité de demander la transmission d'actes non obligatoirement transmissibles.

De plus, le rôle de conseil aux élus s'est accru du fait des nombreuses évolutions des textes en la matière.

La circulaire rappelle la faculté offerte de mettre en œuvre des procédures d'urgence comme le référé précontractuel et le référé-suspension. Pour les dossiers les plus complexes, les préfets peuvent demander l'avis de la CRC, du TA, ou de la CAA. Une attention particulière doit être apportée pour les marchés de maîtrise d'œuvre et les conventions de mandat, marchés complémen-

Quelle mise en œuvre de ce contrôle de légalité modernisé ?

L'expertise des services préfectoraux doit s'améliorer

. La professionnalisation de l'échelon local doit permettre de faire évoluer ce contrôle.

Les préfetures doivent analyser les besoins en formation des agents.

Il est possible de s'appuyer sur un réseau de juristes d'État et sur les pôles juridiques.

Projet ACTES : contrôle de légalité dématérialisé

À travers le recours à la dématérialisation des actes des collectivités locales, le projet ACTES (Aide au Contrôle de légalité dématérialisé) a pour objectifs :

- la rationalisation du contrôle par l'automatisation des tâches répétitives d'enregistrement, de délivrance d'actes de réception et de gestion des délais contentieux ;
- une plus grande sécurité juridique des actes soumis au contrôle en fournissant aux collectivités locales l'expertise et le conseil qu'elles attendent du représentant de l'État.

Ce projet s'inscrit dans la démarche globale de dématérialisation des actes

fortement attendue par les collectivités dans le cas du contrôle de légalité, mais plus largement dans l'ensemble de leurs relations avec les services de l'État et leurs autres partenaires. Il rejoint à cet égard d'autres initiatives telles que la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics (obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2005) ou le projet Hélios en matière de contrôle budgétaire.

Fonctionnalités :

Côté collectivités locales, la fonctionnalité offerte est l'échange dématérialisé des actes et des courriers relatifs aux actes, avec les services du préfet.

Côté préfetures, les fonctionnalités offertes seront : le suivi de tout le processus de contrôle de légalité des actes, avec calcul automatique des délais de recours ; une architecture technique en deux « sphères » de responsabilité (l'une pour le ministère, l'autre pour les collectivités), laissant aux collectivités le choix de leurs prestataires - tiers de confiance - pour la sécurisation des flux de données ; la mise en place d'une application avec des fonctionnalités d'enregistrement, de suivi et de traitement des actes pour les préfetures et sous-préfetures.

La mise en place d'outils

La compétence du pôle inter-régional d'appui au contrôle de légalité de Lyon va être étendue à l'ensemble du territoire.

La dématérialisation, qui est sans aucun doute une excellente piste, suscite des espoirs qui ne sauraient être trop déçus

De plus, notons la mise en place de réseaux thématiques (dont l'un concernera le contrôle de légalité) en vue de formaliser l'animation en réseau des préfetures.

Schéma d'organisation

Le travail interministériel reste privilégié. Il se fait autour de 2 axes : la création d'un pôle de compétence interministériel et le renforcement des équipes chargées du contrôle de légalité en préfeture.

Dématérialisation

Les préfetures devront se raccorder à l'application « ACTES » de dématérialisation. Elle consiste à permettre aux collectivités territoriales de transmettre par voie électronique les actes soumis au contrôle de légalité. Elle permet également un suivi dématérialisé de l'exercice de ce même contrôle pour les services de la préfeture.

Au-delà de ces aspects techniques, il convient de voir à travers ces réformes un double mouvement dont il est sans doute difficile d'apprécier le critère dominant. S'agit-il d'une volonté de mettre en avant la responsabilisation des autorités territoriales et donc de ne les soumettre qu'à un contrôle plus

ciblé sur des matières sensibles ? S'agit-il de la reconnaissance implicite par les services de l'État de leur difficulté matérielle à exercer pleinement le contrôle de la légalité ? Force est de constater qu'en tout état de cause, la dématérialisation, qui est sans aucun

doute une excellente piste, suscite des espoirs qui ne sauraient être trop déçus. Les ratés au démarrage d'Hélios pour la comptabilité publique ne peuvent constituer un exemple à suivre ! ■

ARNAUD DELANNAY

Arnaud Delannay, administrateur territorial, est DGS de la ville de Douai (Nord - 44 000 habitants). Formateur régulier au CNFPT et d'élus (Carrefour des communes), il est membre du comité de pilotage de *La Lettre du cadre territorial*.

À retenir

- Le contrôle de légalité s'exerce dans des domaines prioritaires.
- Ce contrôle doit engendrer une meilleure organisation et une meilleure formation des agents de l'État qui doivent également valoriser leur mission de conseil.
- La dématérialisation est une piste incontestable de modernisation des relations entre État et collectivités.

RETROUVEZ LE TEXTE DE LA CIRCULAIRE DU 17 JANVIER 2006 SUR www.territorial.fr, rubrique « base de données » puis « textes juridiques ».

Contrôle de légalité :

Obsolète, inefficace, inéquitable... le contrôle de légalité serait bien malade. Le diagnostic posé, reste à penser le remède. Entre les tenants de sa suppression et les promoteurs de sa modernisation, les thérapeutiques diffèrent...

Jean-Christophe Poirot

jean-christophe.poirot@libertysurf.fr

Le Gouvernement a soumis au Parlement son rapport sur le contrôle de légalité. Les années 2004, 2005 et 2006 ont été marquées par le reflux du nombre des actes transmis et des lettres d'observation adressées aux collectivités (le taux annuel d'observation rapporté au volume d'actes transmis est passé de 3 % à 1,85 % en dix ans), la baisse du taux d'observance des recommandations préfectorales (49 % en

2006) et la stagnation du nombre de déférés. Pour le rapport, ces chiffres traduisent un regain d'efficacité du contrôle, résultant de l'effet combiné de la diminution de la liste des actes à transmettre et des modifications des seuils des marchés publics, du recentrage du contrôle sur certains domaines et de la place prédominante du conseil en amont des décisions.

Géométrie variable

Mais pour nombre de juristes territoriaux, le contrôle n'est pas plus efficace aujourd'hui. Le nombre d'actes transmis a diminué, mais les moyens des services préfectoraux ne leur permettent plus de relever le défi de la complexification juridique des affaires soumises (une récente mission d'audit

de l'Inspection générale de l'administration relevait leur incapacité à procéder à l'analyse de l'acte et à l'introduction d'un référé-suspension dans les délais) et le contrôle relève plus du « sondage » que de la stratégie. « On arrive à ce paradoxe où les collectivités sont parfois mieux armées que les services censés les contrôler » explique Hervé Guillaud, administrateur territorial dans une commune de l'agglomération lyonnaise.

Mais surtout, l'efficacité du contrôle reste frappée d'inéquité territoriale : « La pratique préfectorale oscille de l'ouvert à l'obtus et il est impossible de faire valoir que le même acte n'a pas été déféré dans le département voisin », relève Anne Batailler, DRH d'Albertville. L'État semble s'être saisi de la question. Neuf pôles d'aide aux réseaux des comptables publics sont en activité et le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) de la DGCL a compétence sur tout le territoire depuis 2007. Ce progrès n'empêche pas la persistance d'un traitement différencié selon que vous êtes « puissant ou misérable, riche ou pauvre » : les collectivités dont l'élu fait valoir un « poids politique » face au préfet et celles qui sont fortes d'une

49 % DES LETTRES D'OBSERVATIONS NE SONT PAS PRISES EN COMPTE

expertise en interne ou qui font appel à un conseil extérieur ont les moyens de dénier aux services de l'État l'exclusivité de l'interprétation du droit tandis que les autres doivent s'en remettre à leurs avis.

mort ou vif ?

Juridictionnarisation, conseil ou tutelle ?

Face à ces carences, certains pensent venu le temps d'abroger un contrôle inopérant. « *Les collectivités assument aujourd'hui l'autonomie qu'elles revendiquent : en matière de commande publique par exemple, elles sont de plus en plus exposées aux recours des tiers* », explique Hervé Guillaud.

UN RÉCENT AUDIT A RELEVÉ L'INCAPACITÉ DES PRÉFECTURES À INTRODUIRE UN RÉFÉRÉ-SUSPENSION DANS LES DÉLAIS

Du reste, le contrôle de légalité au plein sens du terme est le fait du seul juge administratif, précise Patricia Bonamy, juriste dans un conseil général : « *Il est plus important de faciliter l'accès à la justice pour tous les citoyens et de renforcer les moyens des tribunaux ; le préfet a une fonction de défense de l'intérêt général reconnue par la Constitution et qui peut se distinguer de la stricte régularité légale* ». Les collectivités auraient donc aujourd'hui l'expertise suffisante pour « interpréter » le droit aussi bien - ou mieux - que les préfetures. Les élus qui outrepassent l'avis de leurs juristes le feraient en connaissance en cause et devraient en être comptables devant le seul juge.

Pour ses promoteurs, cette juridictionnarisation devrait s'accompagner du développement de la mission de conseil des services de l'État. Et de proposer une mesure concrète : créer - à l'instar de celle du ministère des Finances pour les marchés publics - une instance nationale de consultation juridique se rapportant à l'ensemble des compétences et produisant une doctrine interministérielle du contrôle. Certains imaginent même que ses conclusions s'imposent au pré-

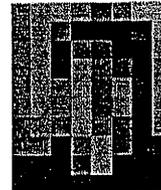
fet, à tout le moins limitent sa liberté de déférer et l'obligent à motiver ses décisions.

À l'heure où les préfetures réorientent le contrôle vers le conseil en amont (50 % de l'activité selon le rapport), certains saluent une évolution favorable à la coproduction de la qualité juridique des actes entre l'État et les collectivités, mais d'autres y voient le risque d'une dérive vers un contrôle d'opportunité : « *Le conseil permet de limiter les cas d'illégalité, mais pour des montages juridiques plus complexes où la décision revêt une prise de risque, la vision de l'État peut ne pas être la plus opérante* », dit ainsi Coralie Garraud, vice-présidente de l'AJCT. Et Didier Milland, DAJ du Pays Voironnais de mettre en garde : « *Le conseil peut être une aide appréciable pour les petites communes, mais n'est-on pas en train de réinventer une tutelle ?* ».

Une nécessité réaffirmée

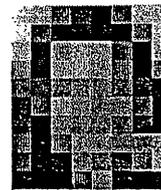
Le remède serait donc pire que le mal pour ceux qui considèrent qu'il faut parfois faire prévaloir l'intérêt des administrés face à certaines dérives des collectivités : « *La parole des juristes territoriaux n'est pas toujours écoutée, alors il est utile d'avoir « un garde-fou* », remarque Nathalie Vinci, DAJ de la communauté d'agglomération Nice-Côte-d'Azur. En effet, le préfet - contrairement à un particulier - n'est pas soumis à la règle de l'intérêt pour agir et la responsabilité de l'État peut être engagée pour faute lourde dans l'exercice du contrôle de légalité.

Enfin, Coralie Garraud se demande ce que deviendraient les petites communes : « *La suppression pure et simple du contrôle sera pour elles très difficilement acceptable : la transmission en préfecture vaut encore pour nombre d'entre elles gage de la sécurité des actes* ». ■



Coralie Garraud
vice-présidente
de l'AJCT

« *La suppression pure et simple du contrôle de légalité sera très difficilement acceptable par les petites collectivités : la transmission en préfecture vaut encore, pour nombre d'entre elles, gage de la sécurité des actes.* »



Nathalie Vinci
directrice des
affaires juridiques
de la CA Nice-
Côte-d'Azur

« *L'évolution du contrôle de légalité dans le sens du développement de la mission de conseil des services préfectoraux est favorable à la coproduction entre l'État et les juristes territoriaux de la qualité juridique des actes.* »



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Cahier des charges

des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité

1	PRÉAMBULE
2	CADRAGE : LA TÉLÉTRANSMISSION DES ACTES
2.1	Le contrôle de légalité
2.2	Objectifs de la dématérialisation.....
2.3	Schéma d'organisation de la chaîne de télétransmission
2.3.1	Deux « sphères de responsabilité ».....
2.3.2	Les dispositifs de télétransmission
2.3.3	Rôle des acteurs dans la chaîne de télétransmission.....



Liberté - Égalité - Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DGCL - DSIC

Télétransmission des actes
soumis au contrôle de légalité

Cahier des charges des dispositifs de
télétransmission des actes

PREAMBULE

Le cahier des charges de la télétransmission, approuvé par arrêté du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire est l'un des supports juridiques de la transmission des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité par la « voie électronique ».

Le cadre juridique du projet ACTES comprend en effet plusieurs composantes :

- l'article 139 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui autorise la transmission des actes par la « voie électronique »,
- le décret d'application n° 2005-324 du 7 avril 2005, prévoyant les modalités de la télétransmission, qui insère dans la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales les dispositions juridiques nécessaires à cette télétransmission. Ce texte prévoit notamment la mise en place de dispositifs de télétransmission et l'homologation de ces dispositifs par référence à un cahier des charges de la télétransmission, décrit le contenu d'une convention réglant, entre les collectivités et le représentant de l'Etat, les modalités concrètes de mise en œuvre opérationnelle de la télétransmission ;
- le présent cahier des charges, norme de référence pour l'homologation des dispositifs de la télétransmission, est approuvé, conformément au décret mentionné ci-dessus, par arrêté du ministre de l'intérieur. Cet arrêté ministériel approuve donc d'une part, le présent cahier des charges et, d'autre part, définit la procédure d'homologation ;
- une convention de mise en œuvre opérationnelle de la télétransmission. Signée entre le représentant de l'Etat et chaque collectivité télétransmettant ses actes, elle présente les clauses organisationnelles de la télétransmission. Elle contient notamment la référence du dispositif homologué, le calendrier de mise en œuvre du raccordement, l'organisation mise en place pour accompagner la télétransmission (en particulier l'assistance aux utilisateurs), le périmètre (par nature d'actes) de la télétransmission, la nomenclature des actes pour la partie relevant de l'initiative locale, les paramètres nécessaires au raccordement, et toute autre clause faisant l'objet d'un accord mutuel.

Le raccordement d'un dispositif homologué est subordonné à la signature, entre l'opérateur du dispositif et le MIAT, d'une convention de raccordement.

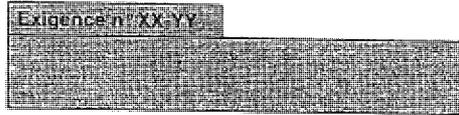
Le présent document, cahier des charges de la télétransmission, énonce les conditions d'homologation des dispositifs de télétransmission.

 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DGCL - DSIC	Télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité	
	Cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes	

Il s'adresse :

- aux collectivités désireuses d'initier une démarche de télétransmission des actes ;
- aux industriels ou collectivités désireux de proposer à des collectivités locales des outils pour la télétransmission des actes.

Dans tout ce document, les exigences qui conditionnent l'homologation d'un dispositif de télétransmission sont mentionnées et numérotées comme telles, sous forme d'un encart semblable au schéma ci-dessous :



La numérotation des exigences, réalisée par annexe, n'est pas nécessairement ordonnée.

Les autres exigences ne pouvant être vérifiées au moment de l'homologation sont également mentionnées dans la convention de raccordement dont la signature par l'opérateur garantit le respect

 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DGCL - DSIC	Télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité	10
	Cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes	

2 CADRAGE : LA TELETRANSMISSION DES ACTES

2.1 Le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité est confié par l'article 72 de la Constitution aux représentants de l'Etat. Il porte sur les actes créés par les trois niveaux de collectivités territoriales (communes, départements, régions) et leurs établissements publics et notamment les établissements publics de coopération intercommunale. Il est effectué, selon la localisation et la nature des collectivités, par des agents spécialisés dans les préfetures, les sous-préfetures, et les SGAR (Secrétariat général pour les affaires régionales), soit environ 350 sites en France.

Les collectivités transmettent leurs actes en préfecture (ou sous-préfecture ou SGAR), afin que les agents de préfetures puissent vérifier qu'ils sont conformes au droit. Si des actes sont incomplets, non conformes au droit, ou s'il y a doute sur la portée de l'acte un dialogue s'organise entre le représentant de l'Etat et la collectivité se traduisant par exemple par des demandes de pièces complémentaires, des lettres d'observations, et se concluant éventuellement par un déferé devant le juge administratif. Les actes budgétaires nécessitent, le cas échéant, l'intervention de la Chambre régionale des comptes saisie par le représentant de l'Etat. Ces procédures s'inscrivent dans des délais précis, fixés par la loi.

2.2 Objectifs de la dématérialisation

Dans le cadre du projet « ACTES » (Aide au Contrôle de légalité dématérialisé), le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a lancé un programme de dématérialisation des échanges liés au contrôle de légalité des actes des collectivités locales.

Les objectifs de la dématérialisation sont, pour les collectivités locales :

- L'accélération des échanges avec la préfecture, et la réception quasi immédiate de l'accusé de réception aux actes transmis
- La réduction des coûts (frais postaux, frais d'édition, frais de personnels) liés à l'envoi des actes à la préfecture, et à l'impression des actes en plusieurs exemplaires
- L'intégration du contrôle de légalité dans une chaîne de dématérialisation complète et ininterrompue (en lien avec la dématérialisation de la production des actes, la dématérialisation de l'achat public, la dématérialisation de la chaîne comptable et financière)

Et pour les services de l'Etat :

- L'allègement des tâches matérielles de manipulation, de reproduction, d'expédition et de conservation des actes.
- La rationalisation des tâches de contrôle par l'automatisation des tâches répétitives d'enregistrement et de délivrance des accusés de réception, le calcul automatique des délais de recours et la mise en œuvre de dispositifs d'alerte signalant les échéances des délais de recours.
- Un renforcement de la capacité d'expertise des actes, une détection plus efficace des anomalies, et un meilleur service rendu aux collectivités en termes de sécurité juridique des actes et de conseil aux élus

Afin d'atteindre ces objectifs, une chaîne de télétransmission est mise en place, reliant les collectivités au représentant de l'Etat territorialement compétent, et permettant la transmission sous forme dématérialisée des actes soumis au contrôle de légalité.

 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DGCL - DSIC	Télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité	11
	Cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes	

2.3 Schéma d'organisation de la chaîne de télétransmission

La chaîne de télétransmission est constituée de l'ensemble des infrastructures par lesquelles transitent les actes, depuis le poste de travail de l'agent de la collectivité créant l'acte, jusqu'au poste de travail de l'agent en charge du contrôle de légalité, dans le service de l'Etat territorialement compétent.

Il est délivré, pour chaque acte reçu, un accusé de réception électronique, comportant un identifiant unique attribué à l'acte et la date de réception de l'acte.

Exigence n° 1-1

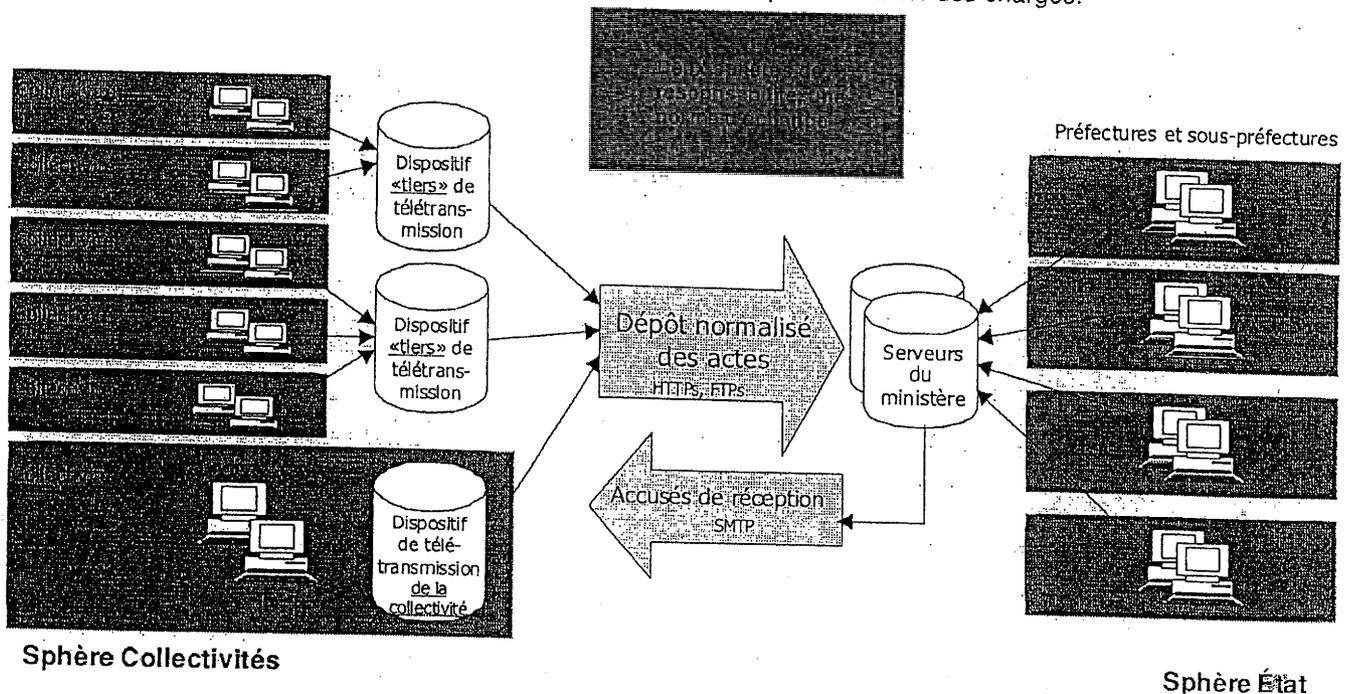
Un dispositif doit s'insérer dans la chaîne de télétransmission reliant les collectivités au représentant de l'Etat territorialement compétent, telle que mise en place dans le cadre du projet ACTES.

2.3.1 Deux « sphères de responsabilité »

La chaîne de télétransmission est découpée en deux « sphères de responsabilité », l'une pour les collectivités locales, l'autre pour l'Etat, comme présenté dans le schéma ci-dessous.

Dans une sphère, l'acteur concerné (Etat, ou collectivité locale) est responsable de la mise en place et du fonctionnement de l'infrastructure et des composants applicatifs. Il en assume également les coûts induits.

Une norme d'échange est définie pour formaliser les modalités de transfert d'informations entre les deux sphères. Cette norme d'échange est annexée au présent cahier des charges.



2.3.2 Les dispositifs de télétransmission

Dans la « sphère collectivités », les collectivités se raccordent à la plate-forme du MIAT à l'aide d'un dispositif de télétransmission.

 LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ RÉPUBLIQUE FRANÇAISE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DGCL - DSIC	Télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité	12
	Cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes	

Par dispositif de télétransmission, on entend l'ensemble constitué par les outils (matériels et logiciels) et les documents décrivant les modalités de mise en œuvre et d'exploitation de ces outils, permettant à une ou plusieurs collectivités de transmettre de façon dématérialisée ses actes au contrôle de légalité.

Pour télétransmettre ses actes, chaque collectivité doit avoir recours à un dispositif de télétransmission. Elle est libre de choisir le dispositif qui lui convient, pourvu qu'il soit homologué par le MIAT. Elle peut choisir de le mettre en place elle-même, ou bien de l'acquérir auprès d'un prestataire de service.

Le présent cahier des charges a pour objet la description des conditions que doit remplir un dispositif de transmission pour être homologué. Le périmètre de l'homologation concerne exclusivement le dispositif de télétransmission.

Le schéma ci-dessus montre qu'une collectivité peut utiliser des outils situés en amont du dispositif de télétransmission (logiciels, par exemple de GRH ou de gestion des délibérations, parapheurs électroniques, etc.). Ces outils ne font pas partie du périmètre de l'homologation, et ne font pas l'objet d'exigences dans le présent cahier des charges. Leur choix est totalement libre pour les collectivités locales.

Il y a deux types de dispositifs. Un dispositif de télétransmission peut être :

- soit propre à une collectivité
- soit utilisé par plusieurs collectivités, auquel cas il est baptisé « tiers de télétransmission ».

2.3.3 Rôle des acteurs dans la chaîne de télétransmission

Le MIAT met en place les infrastructures nécessaires à la réception et au stockage des actes en préfecture. Il met également à disposition des acteurs de la « sphère collectivités » la liste des dispositifs de télétransmission homologués. Il fournit enfin à l'opérateur de chaque dispositif les paramètres de connexion au serveur de dépôt des actes.

Les personnels de préfectures sont utilisateurs de l'infrastructure mise en place par le MIAT, pour consulter et contrôler les actes reçus par télétransmission.

Les collectivités locales acquièrent tout ce dont elles ont besoin pour télétransmettre des actes :

- infrastructures et outils informatiques (incluant un dispositif de télétransmission homologué)
- prestations intellectuelles d'accompagnement, si nécessaire (conseil, accompagnement du changement, support utilisateurs, exploitation et administration des outils informatiques, etc.)

Les industriels et éditeurs peuvent proposer aux collectivités de leur fournir ces infrastructures, outils, et prestations intellectuelles. A titre d'exemple, ils peuvent :

- construire des dispositifs de télétransmission pour le compte de collectivités ;
- exploiter/administrer un dispositif « tiers de télétransmission » pour le compte de plusieurs collectivités ;
- proposer des formations, une assistance en ligne aux collectivités, portant sur l'utilisation d'outils ou d'infrastructures de télétransmission ;
- fournir des logiciels métier (GRH, gestion de délibération...) interfaçables avec des dispositifs de télétransmission homologués ;
- fournir des services tels que l'identification complète des actes, leur signature électronique par les élus ou leur délégataire, l'authentification des agents qui télétransmettent, la possibilité d'acheminer des actes à toute heure vers la plate-forme du ministère et la restitution aux collectivités des accusés de réception dûment datés aux jours ouvrables.

Ces services peuvent également être proposés par des collectivités au bénéfice d'autres collectivités.

La réforme du contrôle de légalité et l'acte II de la décentralisation

PAR BÉNÉDICTE FISCHER

CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHE SUR LE DROIT, L'HISTOIRE ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (CERDHP), UNIVERSITÉ PIERRE MENDÈS-FRANCE – GRENOBLE II

L'ESSENTIEL

Les pouvoirs publics, depuis 2004, sont conscients de la nécessité à la fois de maintenir le contrôle de légalité dans un Etat unitaire mais aussi de le faire évoluer afin qu'il réponde aux attentes des différents acteurs. Ainsi le choix est fait dans l'acte II de la décentralisation de conserver le cadre originel du contrôle de légalité, tout en tentant de remédier aux principaux écueils de complexité et de lourdeur soulevés. Cependant, l'absence de reconsidération générale de l'architecture du contrôle de légalité et la non-intégration des éléments politico-administratifs lui font défaut manquant à une réforme ambitieuse. Alors que les articles 138 à 141 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et les textes d'application ultérieurs introduisent des aménagements techniques du contrôle de légalité, ils ne renouvellent en rien son contexte politico-administratif, dont l'évolution était pourtant considérée comme indissociable de sa réforme.

En 1993, le rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel relevait déjà qu'«il est de la responsabilité des autorités publiques de rechercher dans l'avenir des solutions à cette situation préoccupante caractérisée par [...] l'insuffisance du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales». Plus de dix ans après, cette volonté est toujours d'actualité dans l'esprit du législateur, ce qui souligne à la fois son importance, mais aussi et surtout sa difficulté de concrétisation.

Supprimant la tutelle administrative *a priori* sur les actes des collectivités locales, la loi sur la décentralisation du 2 mars 1982 institue le contrôle de légalité exercé *a posteriori* par les services préfectoraux selon des considérations strictement juridiques et non plus d'opportunité. Considérant ultérieurement la censure prononcée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 février 1982 sur la base de l'article 72 de la Constitution, le dispositif actuel résulte aujourd'hui principalement de la loi du 22 juillet 1982 venant compléter la loi du 2 mars.

Par ces dispositions, le législateur permet au préfet d'exercer un déféré par lequel il demande aux tribunaux administratifs d'annuler, pour cause d'illégalité, les actes administratifs des collectivités territoriales ainsi que de leurs groupements et, depuis 1993, ceux des sociétés d'économie mixtes locales. Ce contrôle s'exerce notamment sur les actes soumis à obligation de transmission, ainsi que sur ceux dont les administrés saisissent le représentant de l'Etat pour qu'il les défère aux tribunaux. En amont de cette possibilité de déférer, le contrôle de légalité est effectué par des agents spécialisés dans les préfetures, les sous-préfetures et parfois dans les secrétariats généraux pour les affaires régionales.

En outre, le régime du contrôle de légalité a été assez peu complété au niveau législatif et la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a simplement apporté une précision terminologique en prescrivant dans le nouvel article 72, alinéa 6

de la Constitution que «le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge [...] du contrôle administratif». Ainsi, l'application de ce régime a surtout été dévolue au Conseil d'Etat, qui, par sa jurisprudence, a ouvert progressivement le recours préfectoral à la fois en termes d'actes contrôlables mais aussi de conditions favorables de recours (CE 25 janv. 1991, *Brasseur*, Lebon 23 ; AJDA 1991. 395, chron. R. Schwartz et C. Maugué ; D. 1991. IR. 61 ; RFDA 1991. 587, concl. B. Stirn ; CE 4 nov. 1994, *Département de la Sarthe*, Lebon T. 801, 1045 et 1109 ; AJDA 1994. 898, concl. C. Maugué).

A la suite de cette évolution et des constats de carences du contrôle de légalité formulés par de nombreux rapports (v. encadré), des voix se sont élevées pour proposer de dessaisir le préfet de ce contrôle au profit d'une autorité indépendante par exemple, ou encore de revenir à la tutelle (v. J.-C. Hélin, *Le contrôle de légalité des actes locaux en France* : entre mise en cause et remise en ordre, AJDA 1999. 767). Dans un contexte d'approfondissement de la décentralisation et donc de la libre administration des collectivités territoriales, de telles propositions ne peuvent pas, bien sûr, être suivies.

Néanmoins, les pouvoirs publics depuis 2004 sont conscients de la nécessité à la fois de maintenir le contrôle de légalité dans un Etat unitaire mais aussi de le faire évoluer afin qu'il réponde aux attentes des différents acteurs. Ainsi le choix est fait dans l'acte II de la décentralisation de conserver le cadre originel du contrôle de légalité, tout en tentant de remédier aux principaux écueils de complexité et de lourdeur soulevés. Cependant, l'absence de reconsidération générale de l'architecture du contrôle de légalité et la non-intégration des éléments politico-administratifs lui font défaut manquant à une réforme ambitieuse.

Par conséquent, alors que les articles 138 à 141 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et que les textes d'application ultérieurs introduisent des amé-

nagements techniques du contrôle de légalité, ils ne rénovent en rien son contexte politico-administratif, dont l'évolution était pourtant considérée comme indissociable de sa réforme.

► Les aménagements techniques du contrôle de légalité introduits depuis la loi du 13 août 2004

Plusieurs modifications ont été introduites depuis la loi du 13 août 2004 dans le but d'alléger le travail des bureaux chargés du contrôle de légalité. Ainsi, dans une logique de simplification des formalités, l'article 141 de la loi de 2004 prévoit par exemple que le gouvernement devra désormais présenter son rapport au Parlement sur le contrôle de légalité tous les trois ans et non plus tous les ans. A côté de ces évolutions, deux semblent d'une plus grande incidence : la réduction du nombre d'actes obligatoirement transmissibles et l'introduction de la possibilité de télétransmission des actes.

LA RÉDUCTION CHIMÉRIQUE DU NOMBRE D'ACTES OBLIGATOIREMENT TRANSMISSIBLES

Considérant la censure du Conseil constitutionnel du 25 février 1982, la loi du 22 juillet 1982 avait introduit une liste d'actes obligatoirement transmissibles au représentant de l'Etat pour acquérir caractère exécutoire, le législateur distinguant ainsi limitativement les actes les plus importants de ceux d'intérêt moindre.

Cependant, dans la pratique, le constat s'est imposé que, malgré cette liste, l'obligation de transmission pèse sur un trop grand nombre d'actes, notamment dans un contexte d'approfondissement constant de la décentralisation. A titre d'illustration, le nombre de transmission a plus que doublé en 20 ans en passant d'environ 2,9 millions en 1983 à 7,7 millions en 2003 (*Rapport du gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux*,

Le constat s'est imposé que l'obligation de transmission pèse sur un trop grand nombre d'actes.

en 1983 à 7,7 millions en 2003 (Rapport du gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux,

XIX^e rapport, p. 45). De ce fait, le risque pour l'Etat de droit est bien sûr que, malgré ce nombre important de transmissions, le préfet ne fasse qu'un usage exceptionnel de son déferé.

Face à ces constats de dysfonctionnement et alors que le rapport sur l'audit du contrôle de légalité souligne qu'avec l'approfondissement de la décentralisation, « la barque du contrôle de légalité risque de s'enfoncer dangereusement, alors même qu'il n'est pas envisageable de la renflouer significativement, dans un contexte de gestion rigoureuse des personnels » (rapport sur l'audit du contrôle de légalité 2003, p. 18), le législateur a opéré en 2004 une nouvelle réduction du nombre d'actes obligatoirement transmissibles afin de concentrer le contrôle des services préfectoraux sur les actes locaux essentiels.

Cette réduction significative s'opère surtout en volume par le déclassement d'environ 30 à 50 % des actes jusque-là transmissibles. En effet, conformément aux prescriptions de la mis-

sion interministérielle, plusieurs critères de déclassement ont été retenus par le législateur, tels que l'absence d'intérêt majeur de l'objet de l'acte pour l'Etat, l'importance quantitative des actes (mesurée par leur volume absolu ainsi que par leur taux de contrôle effectif), le consensus affiché autour de leur retrait de la liste et enfin le caractère systématique des recours des contribuables contre un type d'acte.

En conséquence, l'article 140 de la loi du 13 août 2004 s'intéresse prioritairement à deux domaines sensibles, constitués par la police administrative et la fonction publique territoriale, pour lesquels l'allégement est devenu prioritaire en raison d'un très grand nombre d'actes. L'article L. 2131-2 du CGCT prescrit ainsi que ne sont plus obligatoirement soumises à transmission les décisions relatives à la police de la circulation et du stationnement, les décisions individuelles concernant les avancements d'échelon, les sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline autres que la mise à la retraite d'office et la révocation, ainsi que les emplois répondant à un besoin saisonnier ou occasionnel. Dans le domaine de l'urbanisme enfin, du fait d'un contrôle efficient, la diminution est plus limitée puisque seuls les certificats de conformité sont exclus de la liste initiale.

Cet allégement est certes nécessaire en volume, mais il est cependant largement critiquable quant à son impact réel pour les services de contrôle de légalité. En effet, comme le souligne Jean-François Brisson, cette diminution constitue une simple mesure « d'allégement matériel [car] elle se borne à entériner la pratique des préfetures qui n'exerçaient plus sur ce type d'acte qu'un contrôle purement formel pour ne pas dire nul ou quasi nul ».

Cependant, une perspective plus alarmante se dessine. En effet, cet allégement s'opère dans un contexte d'approfondissement de la décentralisation, donc de transferts de compétences vers les collectivités territoriales et, inexorablement, d'augmentation du nombre des actes que ces dernières seront amenées à prendre afin d'exercer leurs nouvelles prérogatives. Plusieurs responsables de service de contrôle de légalité confirment cette interprétation car, après avoir constaté une baisse sensible du nombre d'actes transmis à la suite de l'entrée en vigueur de la réforme le 1^{er} janvier 2005, ces personnes craignent son augmentation dès la fin des transferts de compétence, notamment quant à la voirie. A cela s'ajoute, de plus, le développement de l'intercommunalité, dont les actes font l'objet de nombreuses difficultés juridiques et ainsi de nombreuses sollicitations des services préfectoraux.

En outre, cet allégement est nécessairement limité pour des raisons politiques car il apparaît dangereux en parallèle à un nouveau mouvement de décentralisation, l'Etat ne pouvant montrer qu'il se désengage de son contrôle alors que les collectivités territoriales acquièrent de nouvelles prérogatives. En conséquence, afin de maintenir l'équilibre nécessaire entre décentralisation et déconcentration, une clause de communication sur demande de tous les actes non soumis à l'obligation de transmission a été insérée dans le CGCT en faveur du préfet (art. L. 2131-3 al. 2; L. 3131-4 al. 2 et L. 4141-4 al. 2), suivant ainsi le rapport d'audit de 2003 qui avait souligné « le lien indéfectible entre les propositions de réduction de la liste et la proposition d'insertion [de cette] clause générale ».

Par cette disposition, le législateur a alors donné véritablement au préfet les moyens d'effectuer son contrôle sur tous les

actes qu'il estime illégaux et a entériné la jurisprudence du Conseil d'Etat favorisant le déféré préfectoral au-delà des pures prescriptions normatives (CE Sect. 11 juill. 1988, *Commune de Cavalaire-sur-Mer* et CE Sect. 11 juill. 1988, *Commune de Fréjus*, AJDA 1988. 682, concl. M. Fornacciari; CE 28 févr. 1997, *Commune du Port*, Lebon 61; AJDA 1997. 476, chron. D. Chauvaux et T.-X. Girardot; D. 1997. 84, chron. A. Marceau et M. Verpeaux; RFDA 1997. 1190, concl. J.-H. Stahl).

Ainsi, le législateur s'est donc efforcé, par cette réduction, de mettre les textes en adéquation avec la pratique. Par la télétransmission, il adapte aussi le contrôle de légalité à l'air du temps.

L'INTRODUCTION ATTENDUE DE LA TÉLÉTRANSMISSION DES ACTES SOUJETS AU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

Dans la ligne de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit en prenant toute mesure nécessaire pour développer l'utilisation des technologies de l'information, l'article 139 de la loi du 13 août 2004 prescrit que la « transmission [des actes pris par les collectivités territoriales] peut s'effectuer par voie électronique ».

D'après le glossaire élaboré par le ministère de l'Intérieur, la télétransmission se définit comme le « procédé tendant à utiliser une voie électronique pour transmettre des actes soumis au contrôle de légalité et servir de support aux échanges directement liés à ce contrôle (accusé de réception, demande de pièces complémentaires) » (ann. 3 du Cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité, ministère de l'Intérieur, 21 oct. 2005, p. 7). Les services centraux précisent ensuite que : « Si les actes d'une collectivité transmis par la voie électronique sont dispensés de tout autre procédé de transmission (envoi postal, télécopie, remise à la préfecture ou à la sous-préfecture), il reste que ladite collectivité continue à utiliser le mode de transmission traditionnel pour les autres actes. Cette répartition est fixée en accord avec le représentant de l'Etat dans le cadre d'une convention » (*ibid.*, p. 7). En conséquence, la télétransmission apparaît bien comme une simple faculté proposée aux collectivités territoriales.

La télétransmission apparaît comme une simple faculté proposée aux collectivités territoriales.

Sur un plan technique, cette télétransmission a été rendue possible par la mise en place par la direction générale de l'administration et la direction des systèmes d'information et de communication d'une application de réception et de suivi baptisée ACTES, acronyme signifiant « Aide au Contrôle de légalité dématérialisée » (d'après le glossaire élaboré par le ministère de l'Intérieur, « ACTES désigne à la fois le projet tendant à dématérialiser la transmission des actes soumis au contrôle de légalité, et l'application permettant aux personnels

des préfectures de consulter les actes reçus et à suivre le processus de contrôle de légalité de ces actes », in ann. 3 du Cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité, ministère de l'Intérieur, 21 oct. 2005, p. 3). Les tâches assignées à cet outil sont essentiellement relatives au tri et à la qualification des actes, puisqu'il sert notamment à les réceptionner, à les enregistrer, à les répertorier par types et matières d'actes, à délivrer un accusé de réception et à faciliter le repérage des actes incomplets. De plus, il permet d'organiser le suivi des actes identifiés comme illégaux, grâce notamment à une « alerte délais », de mettre des moteurs de recherche à la disposition des acteurs et, enfin, de faciliter l'élaboration des statistiques dans l'optique du rapport au Parlement sur le contrôle de légalité.

La mise en œuvre juridique de cette télétransmission a été tout d'abord opérée par le décret n° 2005-324 du 7 avril 2005 qui vient modifier le code général des collectivités territoriales. Ce décret prévoit que le dispositif de télétransmission devra faire l'objet d'une homologation dont les grands principes imposent au dispositif d'assurer « l'identification et l'authentification de la collectivité territoriale émettrice, l'intégrité des flux de données relatives aux actes mentionnés au premier alinéa ainsi que la sécurité et la confidentialité de ces données » (art. R. 2131-1 al. 3 CGCT). Ce décret précise ensuite les rubriques que devra contenir le cahier des charges que le ministère doit approuver ultérieurement, ainsi que la liste des rubriques que doit contenir la convention signée entre l'exécutif des collectivités territoriales et le préfet mettant en place cette procédure. Parmi elles figurent par exemple la date de raccordement, les renseignements sur les actes soumis à la procédure de télétransmission, les engagements respectifs des parties, la possibilité et les modalités de renonciation de la collectivité territoriale. Ce décret prévoit enfin les conditions d'exercice du pouvoir de suspension du préfet en cas d'« altérations graves du fonctionnement du dispositif de télétransmission ou [s'] il est empêché de prendre connaissance des actes transmis ou [si] ce dispositif ne satisfait plus aux conditions d'homologation » (art. R. 2131-4 CGCT).

Faisant suite à ce décret, le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a établi le 21 octobre 2005 le cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité, dans lequel il énonce les conditions d'homologation des dispositifs de télétransmission, l'une des plus importantes étant relative à la sécurisation des données. Sur ce point, il apparaît important de souligner la volonté manifestée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés, dans sa délibération n° 2006-056 du 2 mars 2006, de faciliter le contrôle de légalité en dispensant « de toute formalité déclarative préalable » les traitements de données à caractère personnel (d'après l'art. 2 de la loi n° 78-17 du 6 janv. 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, « constitue un traitement de données à caractère personnel toute opération ou tout ensemble d'opérations portant sur de telles données, quel que soit le procédé utilisé, et notamment la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage,

l'effacement ou la destruction»), mis en œuvre par les collectivités territoriales et les services préfectoraux dans le cadre de ce contrôle. En outre, le cahier des charges souligne que les coûts engendrés par la mise en place de ce système sont à la charge des collectivités territoriales et que ce dispositif peut être soit installé par une seule collectivité territoriale, soit utilisé par plusieurs collectivités territoriales et leurs groupements par une mutualisation des moyens, ou encore par le recours à un prestataire de services.

Ce cahier des charges est annexé à l'arrêté du 26 octobre 2005 portant approbation d'un cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité et fixant une procédure d'homologation de ces dispositifs. Selon la combinaison des articles 2 et 5 de cet arrêté, l'homologation est prononcée pour une durée de trois ans par le ministre de l'Intérieur sur la base d'un rapport d'évaluation établi par un ou plusieurs centre(s) d'évaluation agréé(s) par les services du Premier ministre et qui sont choisis par le commanditaire. Trois dispositifs de télétransmission ont depuis été homologués: «Fournisseur d'accès sécurisé transactionnel» (FAST), «iXBus» (société SRCI) et «OK-ACTES» (société OMNIKLES).

L'article 5 prescrit de surcroît l'existence d'une convention de raccordement entre le ministère de l'Intérieur et l'opérateur (selon le glossaire annexé au cahier des charges: entité responsable de la mise en œuvre opérationnelle, de l'exploitation et du fonctionnement d'un dispositif de télétransmission)

Les effets juridiques de la télétransmission sont identiques à ceux d'une transmission traditionnelle sur support papier.

chargé d'assurer la mise en œuvre ainsi que l'assistance technique relatives au dispositif homologué.

Par ailleurs, ces différents textes prescrivent que les effets juridiques de la télétransmission sont identiques

à ceux d'une transmission traditionnelle sur support papier et exposent ensuite les objectifs visés par la dématérialisation des actes afin de la justifier. Ainsi, pour les collectivités territoriales, la télétransmission vise à accélérer les échanges avec les services de l'Etat, à avoir réception immédiate de l'accusé de réception, à réduire les coûts consécutifs à l'envoi d'actes sur support papier tout en réduisant leur volume et enfin à sécuriser les transmissions.

Pour les services de l'Etat, les objectifs affichés sont l'allègement de la tâche des services préfectoraux chargés de la réception et du stockage des actes, permettre un meilleur suivi du contrôle grâce à l'enregistrement automatique des actes, le calcul automatique des délais de recours, ainsi que l'installation d'un dispositif d'alerte signalant les échéances des délais. La télétransmission permet donc aux services de l'Etat de se concentrer réellement sur leur expertise juridique en les déchargeant des tâches répétitives.

Cependant, plusieurs conséquences négatives peuvent aussi être soulevées, tels que les coûts finalement engendrés par la mise en place de ces installations, le risque d'inégalité qui peut se développer entre les collectivités territoriales disposant des moyens de s'équiper et les autres, risque renforcé, en outre, par les différences de moyens humains entre collectivités, enfin le fait que certains actes sont difficilement transmissibles par voie électronique.

Toutefois, les expérimentations menées dans les départements pilotes sont assez positives du fait des facilités et des économies engendrées par ce dispositif. Et ce, même si les collectivités tardent un peu à s'équiper.

En conséquence, la réforme du contrôle de légalité opérée depuis 2004 par la loi relative aux libertés et responsabilités locales consacre quelques évolutions juridiques afin de faciliter le contrôle de légalité. Cependant, elle ne prescrit pas une rénovation majeure du système politico-administratif de l'Etat qui apparaît finalement dans la pratique indispensable à la mise en œuvre d'une réforme véritable.

► L'absence de réforme majeure du système politico-administratif

Outre ces dispositions techniques, les différents rapports relatifs au contrôle de légalité s'accordent tous pour souligner la nécessité d'inscrire l'évolution de ce contrôle dans une réforme plus globale de l'Etat, de son administration et de son fonctionnement.

En effet, le contrôle de légalité ne pourra remplir pleinement son rôle que si l'Etat donne les moyens à ses services de l'effectuer et si le législateur considère véritablement tout l'environnement politique dans lequel baigne ce contrôle juridique.

LA NÉCESSITÉ DE MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

La lecture des différents rapports relatifs au contrôle de légalité ainsi que tous les entretiens réalisés rendent compte de deux dysfonctionnements relatifs aux moyens du contrôle de légalité: le manque de personnel dans les services de l'Etat chargés du contrôle de légalité et un manque d'expertise juridique.

En effet, comme le notait déjà le rapport Mauroy en 2000, «aujourd'hui, les personnels affectés au contrôle de légalité sont en nombre trop restreint et insuffisamment formés». Certes, le législateur, en 2004, a fait le choix d'alléger le travail des services de l'Etat en volume et de le simplifier. Toutefois il ne remédie nullement au véritable problème constitué par le manque de personnel des services chargés du contrôle de légalité, pourtant fortement décrié dans les préfetures.

Néanmoins, la logique de l'Etat ne va pas vers la création de nouveaux postes et certaines préfetures ont connu depuis moins de dix ans une déflation de plus de 45 % de leur personnel. De ce fait, comme le souligne le rapport sur l'audit du contrôle de légalité, considérant les orientations pour la réforme organisationnelle de l'Etat: «En toute hypothèse, le contrôle devra être exercé dans des conditions de qualité obtenues au moindre coût budgétaire et en ressources humaines» (p. 11).

Dans cette optique, une évolution organisationnelle, sensible politiquement, se discute en interne. Elle viserait à recentrer le contrôle de légalité dans les préfetures, ce qui permettrait d'alléger le travail des sous-préfetures. Toutefois, cette évolution pose surtout la question du devenir de ces institutions et essentiellement de leur maintien. Officiellement cependant, le choix a été fait par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, par la circulaire du 17 janvier 2006, de souligner expressément dans l'optique du ren-

forcement des services chargés du contrôle de légalité, « qu'il reviendra [aux préfets] d'intégrer les sous-préfectures à [leur] réflexion afin de décider quel rôle elles assureront dans la future organisation du contrôle de légalité tout en veillant à conserver aux sous-préfets d'arrondissement toute leur légitimité dans ce domaine à l'égard des élus ».

En conséquence, l'augmentation des moyens n'étant pas dans les objectifs ministériels, comment alors compenser leur manque? Un premier pas serait fait en remédiant à la deuxième limite parfois relevée, soit le manque d'expertise juridique. Celui-ci est surtout constaté dans les sous-préfectures où l'effectif réduit oblige à la polyvalence des agents, au détriment de leur spécialisation. Quel que soit le service, ces carences se retrouvent surtout dans les matières les plus complexes telles que les marchés publics, l'inter-

Le manque d'expertise juridique est surtout constaté dans les sous-préfectures où l'effectif réduit oblige à la polyvalence des agents.

communalité ou l'urbanisme. De plus, ce manque est souligné aujourd'hui par la mise en place de services juridiques dans les grandes collectivités territoriales qui attendent désormais des conseils plus élaborés de la part des services de l'Etat.

En considération de ces limites, il convient toutefois de souligner l'intention louable du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, manifestée par la circulaire du 17 janvier 2006, d'inciter les préfets à organiser leurs services dans une logique d'interministérialité et de mutualisation des compétences, tout en insistant en parallèle sur leur tâche d'identification des besoins en formation manifestés par les agents de l'Etat.

Dans une même logique de renforcement de ces capacités juridiques, le rapport Mauroy soulignait déjà en 2000 combien l'Etat de droit gagnerait à la généralisation de la création de pôles juridiques interministériels de contrôle de légalité au sein des préfectures, avec la mise à disposition d'agents des services déconcentrés disposant des compétences techniques utiles à l'examen des dossiers. Dans un proche avenir, il faut aussi souligner que la direction générale des collectivités locales (DGCL) ambitionne de faciliter l'exercice du contrôle de légalité par la mise en place de réseaux thématiques, dont un sera consacré à cette mission de l'Etat.

Enfin, il faudrait développer l'institution, selon les termes de Jean-François Brisson, de « centres-ressources », tel que le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire basé à Lyon, dont Madame Hélène Bourcet est actuellement responsable.

En effet, créé de manière assez officieuse par une lettre de mission du 4 avril 2002, ce pôle a commencé à fonctionner en octobre 2002 après que le personnel a été recruté et les locaux aménagés. Les préfets ont ensuite été informés de son existence par une mission d'information dans les mois suivants.

Initialement, ce pôle a été créé à titre expérimental sans indication de terme exprès, dans l'optique d'extension de cette expérience au niveau national par la création d'autres pôles chargés des mêmes missions. Toutefois, eu égard notamment aux coûts élevés engendrés par la mise en place d'un tel centre, l'élargissement de la compétence territoriale à l'ensemble du territoire a finalement été annoncé par Brice

Hortefeux le 1^{er} décembre 2005. Devenu effectif au début de l'année 2007, cet élargissement ne concerne cependant ni les préfectures d'Ile-de-France qui continuent à saisir directement la DGCL, ni les collectivités d'Outre-Mer.

Jusqu'à cette date, il faut souligner que le centre couvrait un champ géographique limité initialement aux quatre régions Rhône-Alpes, Auvergne, Bourgogne et Franche-Comté, puis élargi en 2005 à la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. De plus, le pôle répondait le cas échéant aux demandes formulées par des départements situés hors champ géographique, représentant statistiquement 4,56 % des demandes sur trois ans.

Comme son nom l'indique, la mission principale de ce pôle interrégional est d'offrir un appui au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire aux services de l'Etat. En conséquence, une première expertise doit obligatoirement avoir été fournie par ces services, qui peuvent ensuite solliciter le centre à trois moments. Soit, tout d'abord, en amont de l'adoption d'un acte, afin de fournir un conseil aux collectivités territoriales et de vérifier, par exemple, la légalité d'un montage juridique. La saisine peut ensuite s'effectuer au moment du contrôle *stricto sensu* des actes des collectivités locales, ou enfin pendant la phase contentieuse, afin de formuler par exemple un avis sur les mémoires présentés devant le juge administratif. La mission du pôle interrégional n'est donc nullement de se substituer aux services de l'Etat, mais plutôt de leur assurer un conseil. Le pôle bénéficie pour ce faire d'un système intranet développé qui permet à la fois la saisine des demandes, sous la forme de plusieurs rubriques détaillées, mais aussi la consultation de l'intégralité des réponses déjà formulées par le pôle. Cela permet aux services chargés du contrôle de légalité d'opérer une première recherche avant de le saisir.

L'hétérogénéité du contrôle de légalité sur le territoire est souvent dénoncée par les élus.

De surcroît, à côté de cette mission juridique, ce centre joue un rôle essentiel de formation des agents chargés du contrôle de légalité,

autant sur la méthodologie que sur des thèmes particuliers, ainsi que d'information juridique des services de l'Etat grâce à une veille des revues juridiques assurée par ses documentalistes.

Les premières statistiques relatives à ce pôle interrégional traduisent un accueil favorable par les services de l'Etat autant que son efficience, puisque plus de 2 200 conseils ont été formulés depuis sa création, soit environ 800 par an, essentiellement dans les domaines de l'intercommunalité, des agents publics, de la commande publique, et des institutions locales⁽¹⁾. De plus, le délai moyen de réponse étant inférieur à dix jours, ce pôle a répondu à un besoin d'appui que l'administration centrale n'arrivait plus à satisfaire.

Malgré son efficacité, il est vrai que ce pôle engendre des dépenses supplémentaires et ne règle pas directement les problèmes relatifs au manque de moyens dans les services de l'Etat. Cependant, l'expérience montre surtout qu'il peut soulager les services chargés du contrôle de légalité sur certaines questions difficiles, les accompagner, assurer une veille juridique et donc alléger une partie de leur travail.

(1) Respectivement, 22,52 %, 16,46 %, 15,84 %, 13,27 % du total des dossiers traités par le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire.

Dans le même sens, si les annexes à la circulaire du 17 janvier 2006 incitent, de manière positive, les représentants de l'Etat à la mobilisation des moyens juridiques mis à leur disposition afin de contrer des dysfonctionnements entravant l'exercice efficace du contrôle de légalité, elles ne considèrent pas explicitement les carences en personnel comme en matériel pourtant alarmantes.

De plus, à côté de ces déficits constatés, l'hétérogénéité du contrôle de légalité sur le territoire est souvent dénoncée par les élus. Outre les moyens humains, les moyens organisationnels doivent alors être aussi repensés.

LA NÉCESSITÉ DE CONSIDÉRER JURIDIQUEMENT LA RÉALITÉ POLITIQUE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

Afin d'intégrer la réalité politique du contrôle de légalité, il est nécessaire à la fois d'admettre la nécessité de définition de stratégies de contrôle ainsi que de considérer l'évolution du contrôle vers le conseil.

En effet, comme le souligne le rapport sur l'audit du contrôle de légalité, «la machinerie [administrative] opère, le plus souvent, sans stratégie de contrôle. Cela est vrai d'une stratégie qui serait définie au niveau national. Depuis les circulaires qui ont suivi la mise en place de la décentralisation, la mission n'a pas trouvé d'instruction générale du gouvernement en ce sens et sous un aspect plus technique, un champ de contrôle comme l'urbanisme n'a pas fait l'objet de circulaire-cadre interministérielle depuis près de vingt ans. On retrouve cette absence de stratégie dans la plupart des départements». De ce fait, la pratique du contrôle de légalité apparaît très hétérogène entre les différents départements et même entre leurs arrondissements.

Cette critique essentielle, formulée principalement par les élus locaux, nécessite alors deux axes d'action interdépendants afin d'être atténuée. En premier lieu, la définition d'un encadrement stratégique national pour unifier le contrôle. En second lieu, la définition d'une stratégie locale traduisant les enjeux nationaux et, surtout, fixant pour tout le département des critères de priorité de contrôle, domaine par domaine. Seule l'adoption de telles stratégies permettra ainsi de tendre vers une unification des critères de contrôle, mais aussi de rendre le contrôle plus efficace par une hiérarchisation des priorités en fonction de domaines prédéterminés.

Cependant, la mise en œuvre de ces vœux est beaucoup plus ardue que leur formulation. En effet, de nombreuses circulaires prescrivent la mise en place de telles stratégies depuis 1982, telles que celles du 29 juillet 1993 (circ. du ministère de l'Intérieur du 29 juill. 1993 qui demande aux services de l'Etat de «fixer des priorités pour l'efficacité du contrôle de légalité», v. RFDA 1994. 67) ou du 23 février 2000 (circ. des ministres de l'Intérieur et de l'Economie et des Finances du 23 févr. 2000 prescrivant un contrôle accru des marchés publics et invitant à la définition d'une stratégie locale du contrôle de légalité). Cette perspective s'inscrit aujourd'hui totalement dans le sens de la réforme de l'Etat territorial, notamment depuis la circulaire du 13 mai 2004, avec la mise en place des projets d'action stratégique. De plus, l'exposé des motifs de la loi du 13 août 2004 prévoit bien que la clause

générale de demande du préfet doit être mise en œuvre «dans le contexte d'une stratégie élaborée localement». Cette prescription a ainsi vocation à devenir un moyen d'opérationnalisation de la stratégie de contrôle définie localement.

La définition de telles stratégies semble donc essentielle à la fois dans un but d'efficacité du travail exercé par les services étatiques, mais aussi d'homogénéisation nationale du contrôle de légalité, prérogative incontournable dans un Etat de droit.

Néanmoins, dans la pratique, ces stratégies ne sont pas forcément définies puisqu'au niveau local, elles dépendent simplement de la volonté des préfets. Or, le rapport interministériel relève en 2003 que «seulement moins d'un quart des préfets [ont] défini expressément le cadre d'action des services placés sous leur autorité» (p. 5). De plus, cette faiblesse nuit sensiblement à l'exercice même du contrôle car, sans stratégie claire et définie, les agents territoriaux ne comprennent pas forcément pourquoi certaines des illégalités constatées ne font pas l'objet de déféré, ni quels sont les critères de celui-ci, ce qui peut devenir un facteur de démotivation. Récemment, le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a cependant voulu se saisir de ce problème par la circulaire du 17 janvier 2006, dans laquelle il demande de nouveau aux préfets de définir une stratégie locale de contrôle se concentrant dans une perspective plus large sur les domaines identifiés par l'Etat comme les domaines de contrôle prioritaires : l'intercommunalité, la commande publique, ainsi que l'urbanisme et l'environnement. Les préfets se saisiront-ils pleinement de

Le CGCT offre au préfet un fort pouvoir d'appréciation puisqu'il peut déférer les actes «qu'il estime contraires à la légalité».

cette mission dans un contexte d'approfondissement de la décentralisation ?

En outre, la mission de ces services ayant évolué vers une mission de conseil et un contrôle écartant autant que possible la phase conten-

tentieuse, la définition de telles stratégies ne pourra se faire sans la consécration légale du changement de l'économie générale du contrôle de légalité.

En effet, d'après les statistiques mentionnées pour l'année 2003 dans le dernier rapport du gouvernement sur le contrôle de légalité, 7735473 actes ont été transmis; 95947 ont fait l'objet d'une lettre d'observation à la suite de laquelle 83,4 % des actes ont été réformés ou retirés; sur le nombre total d'actes, 1605 ont fait l'objet d'un déféré, soit 0,02 % et seulement 546 ont fait l'objet d'un jugement par le tribunal administratif.

En conséquence, ces statistiques amènent naturellement les rapporteurs à conclure dans ce rapport que «ces chiffres soulignent l'importance de la phase précontentieuse du contrôle de légalité et de la fonction de conseil aux collectivités exercée par les préfetures».

Un tel constat oblige à reconsidérer la logique du contrôle de légalité tel que prévu par la loi de 1982. En effet, ce texte plaçait initialement le juge au cœur du dispositif pour mettre fin à une tutelle fondée sur l'opportunité, dans laquelle notables et bureaucrates pouvaient s'entendre afin de contourner la règle. Cependant, dans le même temps, le texte lui-même, aux articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 du CGCT, offre au préfet un fort pouvoir d'appréciation

puisque'il peut déférer les actes «qu'il estime contraires à la légalité». De ce fait, face à l'engorgement des tribunaux et surtout à la volonté des représentants de l'Etat de préférer la régulation plutôt que la sanction, le contrôle s'est orienté vers le conseil plutôt que le contentieux.

Cette pratique a alors pour avantage de favoriser le dialogue entre les services de l'Etat et les élus locaux afin de permettre à ces derniers de remédier à l'illégalité flagrante de l'un de leurs actes, et ce avant qu'il n'ait pu produire des effets juridiques. La préférence accordée à cette phase de conseil permet ainsi des négociations autour de la norme entre les élus et les préfets qui peuvent se révéler nécessaires afin d'adapter la règle à la réalité et de l'interpréter dans un sens favorable à l'intérêt local.

De plus, cette phase précontentieuse est encouragée par le Conseil d'Etat, qui favorise le recours gracieux par sa jurisprudence en consacrant la prorogation des délais de recours par les lettres d'observations ou les demandes de documents complémentaires formulées par les services de l'Etat (CE 6 déc. 1995, *Préfet du Morbihan*, req. n° 168618; CE 8 mars 1996, *Département des Alpes-Maritimes*, req. n° 142084; CE 4 nov. 1996, *Département de la Dordogne*, Lebon 433; AJDA 1997. 185, concl. C. Maugué). La loi du 13 août 2004 va, elle aussi, dans le même sens en prenant en compte la jurisprudence *Ternon* dans son article 138, qui institue un délai de transmission réduit, mais indicatif, de quinze jours pour les décisions individuelles créatrices de droit, dans le but de faciliter l'exercice par le préfet d'un recours gracieux.

Par ailleurs, ce rôle de négociateur attribué au préfet, encouragé aussi par la circulaire du 17 janvier 2006, lui permet de retrouver une place essentielle aux côtés des pouvoirs grandissants des élus locaux et restaure ainsi l'articulation indispensable entre décentralisation et déconcentration.

Néanmoins, la nécessité de cette phase précontentieuse engendre nécessairement des dysfonctionnements d'importance variable puisqu'elle contribue, elle aussi, à l'hétérogénéité du contrôle entre départements; cette phase de discussion dépendant à la fois de la volonté du préfet de la privilégier et des relations entretenues avec les différents exécutifs. En parallèle, il faut ensuite considérer que le concept de «pouvoir périphérique» (concept selon lequel «le préfet est à la fois le représentant de l'Etat et l'intercesseur des notables auprès du pouvoir central», v. R. Epstein, *Le préfet-ajusteur*, in *Pouvoirs locaux*, les cahiers de la décentralisation, dossier spécial: Quels préfets pour quel Etat?, n° 44, I/2000, p. 37-44), s'épuise aujourd'hui et que les préfets n'ont en conséquence pas le même pouvoir qu'auparavant face à certains élus. Ces considérations sont ainsi illustrées par plusieurs responsables de services de contrôle de légalité qui constatent que, dans les collectivités dont l'exécutif est aussi sénateur ou député, ou jouit simplement d'une influence puissante, les observations des services de l'Etat ne sont que peu suivies et les illégalités sont souvent peu déférées. Dans le même sens, certains responsables de services préfectoraux observent aussi que «les conseils et observations sont surtout adressés et suivis par les petites communes alors que les pires illégalités sont commises par les grosses collectivités territoriales avec l'aide

POUR EN SAVOIR PLUS

- Conseil d'Etat, Rapport public 1993, *Etudes et documents*, n° 45, Doc. fr., 1994, p. 15-106;
- Refonder l'action publique locale. Rapport au Premier ministre de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy, Doc. fr., 2000;
- Rapport du gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, XIX^e rapport. Années 2001, 2002, 2003, Direction générale des collectivités locales;
- Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, mission interministérielle, remis au Premier ministre en juillet 2003;
- J.-C. Hélin, *Le contrôle de légalité des actes locaux en France: entre mise en cause et remise en ordre*, AJDA 1999. 767;
- J.-F. Brisson, *Le contrôle de légalité: à la recherche des illusions perdues*, AJDA 2005. 126.

des cabinets juridiques qui les aident à se situer à la frontière de la règle de droit».

Tous ces arrangements avec la règle de droit, assimilables aux «passe-droits» évoqués par le sociologue Pierre Bourdieu, sont bien sûr incontournables et nécessaires devant la lourde tâche assignée aux services de contrôle de la légalité et de la volonté positive de vouloir éviter le contentieux. Mais ne faudrait-il pas que ces pratiques soient encadrées par le législateur afin de ne pas basculer dans le non-droit pour les plus puissants?

Cela semble sans doute difficile et cette régulation effectuée par les préfets apparaît comme un élément essentiel du dialogue entre l'Etat et les collectivités locales. Encore faudrait-il qu'une stratégie générale et nationale relative à ces négociations soit aussi mise en place pour éviter certains écarts entre les pratiques des préfets et que ces dernières ne s'effectuent pas systématiquement en dehors de tout débat public (v. J. Caillosse, *Déféré préfectoral*, ordre juridique et «arrangements» locaux, in *Pouvoirs locaux*, les cahiers de la décentralisation, n° 22, III/1994, p. 105), alors que la France s'inscrit dans le même temps dans une logique approfondie de rapprochement du pouvoir du peuple.

De ce fait, le pouvoir central depuis 2004 a donc proposé ces quelques réponses aux imperfections du contrôle de légalité, mais sans véritablement parvenir à faire évoluer ses moyens humains et organisationnels, alors que cela s'avère indissociable d'un contrôle efficient. Ce constat amène Frédéric Rolin à qualifier cette réforme «de toilette» et à constater que «l'architecture de cette réforme ne résoudra aucun des problèmes que rencontre actuellement la mise en œuvre du contrôle de légalité» (F. Rolin, *La réforme du contrôle de légalité: un projet qui manque d'ambition?*, AJDA 2003. 2169).

La réforme de ce dispositif essentiel de l'Etat de droit va nécessairement confronter de nouveau le législateur à ces manques, comment pourra-t-il alors faire évoluer le contrôle de légalité dans un avenir proche afin que les intérêts nationaux, comme locaux, soient effectivement protégés? De manière positive, la mise en place d'un audit sur l'organisation du contrôle de légalité dans la cinquième vague lancée par le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie le 17 octobre 2006, atteste déjà de l'intérêt manifesté par les autorités publiques pour cette problématique.

CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

Rationaliser pour mieux accompagner

■ **Hasard.** Introduit en 1982 avec la décentralisation, le contrôle de légalité a posteriori des actes des collectivités locales a, dans un premier temps, été mené de façon aléatoire. La disproportion entre le nombre d'actes transmis et celui d'agents affectés à cette tâche a vite commandé de s'en remettre au hasard. A partir des années 90, des pratiques de ciblage ont été mises en place, ajustées aux caractéristiques locales. Autre ajustement, plus informel : une plus grande attention portée à telle collectivité, dont les élus sont réputés s'affranchir de la légalité...

■ **Réduction.** La loi «responsabilités locales» du 13 août 2004, puis la circulaire du ministère de l'Intérieur du 17 janvier 2006 sont venues apporter une dose de rationalité et d'homogénéité, en réduisant le nombre d'actes transmissibles : tous les arrêtés relatifs au stationnement et à la circulation sont désormais exclus, ainsi qu'un certain nombre de décisions individuelles relevant de la FPT.

■ **Aspect politique.** Aujourd'hui, environ 1850 agents sont affectés, en préfecture, au contrôle de plus de 6 millions d'actes. Une tâche colossale, compliquée par l'aspect politique des relations entre le préfet et les élus locaux. Il n'est pas toujours aisé, pour le premier, de déférer un acte illégal quand son

auteur dispose de mandats locaux et nationaux qui lui ouvrent les portes des cabinets ministériels. Ou quand le DGS de la collectivité concernée est un haut fonctionnaire d'Etat détaché dans la FPT.

■ **Responsabilité.** Seuls 1411 actes ont été déférés devant un tribunal administratif en 2006, ce qui prouve bien, eu égard à la masse des actes transmis, qu'un certain nombre d'illégalités passent le contrôle sans sanction. L'arrêt n° 205959 du Conseil d'Etat, «Commune de Saint-Florent», du 6 octobre 2000, est d'ailleurs venu rappeler que la responsabilité de l'Etat pour faute lourde pouvait être engagée en cas d'inaction répétée d'un préfet – en l'espèce, celui de la Haute-Corse – face aux irrégularités commises par une collectivité.

■ **Evolutions.** Les services du contrôle de légalité en préfecture, cantonnés à un regard administratif et juridique sur les dossiers, entrent parfois en conflit avec le regard plus politique du préfet, au même titre que les directeurs juridiques des collectivités avec les élus. Dans le cadre de la réflexion entamée avec la revue générale des politiques publiques, des évolutions pourraient voir le jour, comme la constitution de cellules d'expertise juridique en préfecture et le rôle exclusif de conseil dévolu aux sous-préfectures.

Dossier réalisé par Delphine Gerbeau et Jean-Marc Joannès

D O S S I E R _ CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

IL DÉCIDE

Je ne vis pas la transmission des actes comme un contrôle, mais plutôt comme quelque chose de rassurant.

Didier Michonka, maire de Montrozier (Aveyron)

IL CONSEILLE

En cas de doutes sur un dossier, nous prenons contact avec la préfecture, qui est là pour nous éclairer.

Alain Fourgeaud, coordonnateur de la cellule juridique d'Angoulême

IL CONTRÔLE

De toute façon, si ce n'est pas nous qui effectuons le contrôle, il sera fait par le voisin, l'utilisateur.

Antoine Pichon, secrétaire général de la préfecture de l'Aveyron

Gage de légalité ou conseil ?

Symbole de la décentralisation de 1982, corollaire du principe constitutionnel d'autonomie des collectivités locales, le contrôle de légalité des actes des collectivités a changé de fonction au fil des années.

«**N**ous ne vivons pas le contrôle de légalité comme une tutelle; ce n'est que lorsque l'on passe en force que cela le devient», résume Alain Fourgeaud, coordonnateur de la cellule juridique de la ville d'Angoulême. Ce sentiment résume bien l'évolution du contrôle de légalité depuis 1982, alors qu'à l'époque les collectivités locales ne disposaient pas encore de services juridiques étoffés et de conseils pointus. Avec l'accroissement exponentiel du nombre d'actes transmis par les collectivités – 8,3 millions en 2004 contre 4,6 millions en 1988 – et la diminution des effectifs dans les services déconcentrés, le contrôle a dû évoluer et se moderniser. D'autant que certains écueils sont régulièrement pointés: dans le rapport sur l'organisation du contrôle de légalité (lire l'entretien p. 27), présenté en

TÉMOIGNAGE Patrick Le Lidéc, chargé de recherches (*) au CNRS-Cersa

« Le vrai contrôle est celui qui est exercé par les citoyens »

« Le contrôle de légalité est un exercice qui revêt une sensibilité politique particulière par rapport aux élus locaux. La carrière des préfets dépend en partie des bonnes relations qu'ils ont su tisser avec des édiles importants. Le déféré préfectoral reste exceptionnel: c'est une arme créée pour qu'on ne l'utilise pas.

D'ailleurs, les préfets n'y ont recours que lorsqu'ils sont sûrs d'avoir raison: c'est leur point de vue qui l'emporte dans plus de 80 % des litiges devant le tribunal. En effet, quand un élu refuse de retirer un acte illégal, il est difficile de saisir le juge: souvent, il le vivra comme une mise en cause de sa stratégie ou une offense. Il risque ensuite de se plaindre en plus haut lieu, ce qui peut nuire à la carrière du préfet. Le vrai contrôle est celui exercé par les citoyens, parfois informés par les autorités préfectorales elles-mêmes. »

(*) En sociologie politique.

février 2007 dans le cadre du programme d'audit et de modernisation (PAM), les rapporteurs notent « des disparités réelles [...], à l'intérieur des départements, qui ont souvent fait l'objet de critiques de la part des élus », ainsi qu'entre départements. L'article 140 de la loi du 13 août 2004 a apporté un début de correction en réduisant le nombre d'actes transmissibles. Le nombre des délibérations, arrêtés et décisions transmis est ainsi redescendu à 6,3 millions, en 2006.

Homogénéisation. Enfin, la circulaire du 17 janvier 2006 du ministre délégué aux Collectivités territoriales, reprenant une pratique déjà développée par certaines préfetures, a enjoint les préfets de définir des stratégies locales de contrôle, en se recentrant sur certaines catégories d'actes. « En Seine-et-Marne, notre pôle de compétence juridique définit deux fois par an les priorités, indique Francis Vuibert, secrétaire général de la préfeture. Actuellement, nous ciblons la commande publique, notamment les délégations de service public et les marchés de montants élevés, l'urbanisme et tout ce qui touche au développement durable, que ce soit les arrêtés antirelais téléphoniques ou les actes relatifs à la gestion des eaux. »

Dans le Val-d'Oise, on surveille particulièrement l'intercommunalité, notamment la définition de l'intérêt communautaire et son respect ou, en urbanisme, la pertinence des périmètres des schémas de cohérence territoriale, leur compatibilité avec les plans locaux d'urbanisme et le schéma directeur de la région Ile-de-France.

Dans toutes les préfetures de telles démarches ont été mises en place, entraînant une homogénéisation du contrôle à l'intérieur des départe-

CHIFFRES CLÉS

- 6 347 752 actes ont été transmis en 2006 par les collectivités territoriales et leurs établissements au contrôle de légalité: en 2004, ce chiffre culminait à plus de 8 millions.
- 81 803 actes ont donné lieu à une lettre d'observation au titre de l'exercice 2006: ce qui représente une baisse de 18 % par rapport à celles émises en 2004.
- 80 % des actes faisant l'objet d'une lettre d'observation sont retirés ou reformés.
- 1 411 actes ont fait l'objet d'un déféré préfectoral en 2006. Ce chiffre est stable depuis trois ans.

ments. Par ailleurs, certaines se sont réorganisées avec les sous-préfetures: ainsi celle de Seine-et-Marne peut intervenir sur les dossiers de commande publique pour les sous-préfetures. En Seine-Saint-Denis, un pôle de compétence juridique a été constitué avec l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat, afin de mobiliser les connaissances de chacun pour les dossiers les plus complexes.

Collectivités décomplexées. Du côté des collectivités, de plus en plus souvent dotées de services juridiques aguerris, le contrôle de légalité ne fait plus peur. Même si l'arrivée d'une lettre d'observation est encore parfois mal vécue. Les agents parlent d'ailleurs souvent de « précontrôle de légalité » pour désigner la mission du service juridique, qui reçoit fréquemment les actes les plus importants pour validation. De l'aveu de tous, les déferés préfectoraux sont rares et les lettres d'observation se comptent chaque année sur les doigts d'une main. « Nous en avons eu quelques unes à l'occasion de la mise en œuvre du nouveau Code des marchés publics, reconnaît Alain Fourgeaud. Mais quand nous avons des doutes sur un dos-

ENTRETIEN

Werner Gagneron, inspecteur général de l'administration

«**Systématiser des stratégies ciblées**»

Quels étaient les principaux constats du rapport (*) que vous avez présenté dans le cadre du programme d'audit et de modernisation ?

Le rapport était notamment l'occasion de dresser un bilan des effets de la circulaire de janvier 2006. Il pointait la très grande dispersion du contrôle de légalité : actuellement, entre les préfetures et les sous-préfetures, on dénombre pas moins de 350 sites qui l'effectuent. L'idée était, à terme, de remonter ce contrôle en préfeture, tout en préservant le rôle des sous-préfets. Nous avons, par ailleurs, recommandé un « repyramidage » en ce qui concerne le personnel chargé du contrôle de légalité : il s'agit d'inverser la situation où celui-ci est confié à un nombre important d'agents de catégorie C puis, dans une moindre proportion, à des agents de catégorie B (les rédacteurs) avec, à leur tête, des agents de catégorie A. C'est l'une des raisons qui, à l'époque, nous avait amenés à dire qu'il n'y a pas forcément, à court terme, de gains de productivité possibles en termes de personnel. Car même s'il s'agit de remplacer le personnel de catégorie C, ce serait par des agents qui, d'un point de vue judiciaire, coûtent plus cher.

L'idée de supprimer ce contrôle est-elle évoquée ?

On peut toujours l'alléger, en réduisant le nombre d'actes soumis ou en procédant par sondage. Nous préconisons plutôt la systématisation de stratégies ciblées. La question du contrôle de légalité s'est

posée dans le cadre de la revue générale des politiques publiques (RGPP), mais le conseil de modernisation de décembre 2007 s'est orienté vers son maintien, sensiblement allégé dans certains domaines, tout en étant plus systématiquement attentif aux dossiers présentant de véritables enjeux.

Il semblerait que, pour les élus, le contrôle de légalité soit parfois une sorte d'assurance juridique ?

Ce rôle est assez fort. A tel point que, paradoxalement, supprimer des obligations de contrôle et alléger le dispositif ne diminuent pas forcément le travail des préfetures. Les actes continuent à arriver et l'absence de contrôle génère des demandes de conseils des maires, parfois pointues. La plus-value que l'Etat doit apporter est évidemment sur ce type de conseil et non sur ceux plus « basiques ».

Vos conclusions sont-elles reprises dans le cadre de la revue générale des politiques publiques ?

Sous réserve des décisions qui seront prises par le Comité de modernisation, le rapport a, en effet servi de support de réflexion dans le cadre de la RGPP, notamment sur la nécessité de remonter le contrôle vers les préfetures, afin d'y constituer de véritables « cabinets juridiques », solides et spécialisés, qui pourront assister les préfets et les sous-préfets.

Propos recueillis par D. G. et J.-M. J.

(*) « Rapport sur l'organisation du contrôle de légalité », J. Andrieu, W. Gagneron, D. Laval, E. Julien, février 2007.

sier, nous prenons contact avec la préfeture. Les services sont là pour nous éclairer et, sur certains dossiers, nous travaillons ensemble. » Les avis sont cependant mitigés quant au niveau de compétence de agents en préfeture, en majorité de catégorie C, alors que les collectivités sont de plus en plus souvent dotées de juristes de niveau bac+5. « Le préfet de l'Ain a fait tourner le personnel dans les services, et nous avons l'impression que celui-ci n'est plus aussi pointu qu'auparavant », regrette Georges Baillet, secrétaire général de la commune de Neuville-les-Dames. En Seine-et-Marne, Francis Vuibert rétorque que « certains agents sont spécialisés, car ils possèdent une compétence ou une appétence sur le sujet. Par ailleurs, de nombreuses formations sont dispensées et les anciens exercent un tutorat sur les jeunes ». Selon Pierre-Stéphane Rey, avocat à Lyon, « le contrôle s'est nettement amélioré depuis les années 2000, notamment sur des sujets comme l'intercommunalité. On perçoit, à certains endroits, que les moyens humains ont été renforcés ».

Manque de rigueur. Lorsque l'on interroge les préfetures sur la qualité du travail des collectivités, là aussi, le sentiment est parfois mitigé. « Là où il y a le plus à redire, c'est en matière de marchés publics. On relève un évident manque de rigueur dans le suivi des procédures : des documents envoyés non signés, des pièces manquantes... Nombre de collectivités font appel à des maîtres d'œuvre sur lesquels elles se reposent trop », constate Francis Vuibert.

Les services préfectoraux ont aujourd'hui davantage un rôle de conseil, voire de validation en cas de doute. Il est alors légitime de s'interroger sur la nécessité de conserver un contrôle. C'est d'ailleurs l'une des questions examinées dans le cadre de la revue générale des politi-

Contrôle de légalité : l'État censeur

25

La loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales a donné à la décentralisation un nouvel élan et aux collectivités, notamment aux départements, la possibilité de rendre un meilleur service de proximité. Pour garantir aux citoyens un État de droit, la Constitution confie aux préfets le contrôle de légalité. Fallait-il alors réaffirmer une nouvelle fois l'autorité de l'État dans cette circulaire du 17 janvier 2006 transmise aux préfets ?

Le contrôle de légalité est recentré sur trois priorités

. **L'intercommunalité**, notamment le contrôle sur l'exercice effectif des compétences, en particulier par le biais de la définition de l'intérêt communautaire, le transfert effectif des moyens et personnels affectés à l'exercice d'une compétence transférée et la régularité de la mise en œuvre des dispositions de la loi dite des libertés et responsabilités locales.

. **La commande publique**, avec la non-obligation de transmission au contrôle de légalité des marchés conclus suivant la procédure adaptée, car inférieurs à 230 000 euros HT; là on constate enfin une progression. Le contrôle est recentré sur les dossiers comportant de forts enjeux afin d'éviter les procédures contentieuses.

. **L'urbanisme et l'environnement** où le contrôle est principalement axé sur le respect des règles régissant la protection des espaces sensibles, des paysages, et la prévention des risques. Il conviendra notamment de s'attacher à la pertinence des périmètres de schémas de cohérence territoriale (SCoT) et d'as-

socier tous les services déconcentrés de l'État à la révision des documents d'urbanisme, comme si tel n'était pas toujours le cas!

Pour exercer ce contrôle de légalité, un pôle d'appui à Lyon a été mis en place au service des préfetures, à l'exception de celles d'Ile-de-France qui saisissent directement la DGCL.

Une circulaire jacobine

Si le principe du contrôle de légalité s'impose, pour autant, fallait-il que la circulaire du 17 janvier 2006 réaffirme à ce point l'autorité de l'État? Fallait-il qu'elle comporte des dispositions jacobines et suspicieuses à l'égard des élus locaux? Ainsi, en matière de marchés publics par exemple, il est possible pour le préfet, s'il le souhaite, de demander la transmission d'actes non obligatoirement transmissibles. Cette disposition contenue dans la loi de décentralisation apparaît pour le moins choquante pour les collectivités territoriales qui sont « *a priori* » suspectes...

Dans un autre domaine, l'État invite les préfets à veiller à l'analyse des besoins en formation des agents, qui doit être effectuée à l'occasion de l'entretien d'évaluation. C'est très curieux, d'autant plus que les régions et départements ont constaté, par exemple, à l'occasion du transfert des TOS (fonctionnaires d'État), que les dossiers n'étaient pas toujours mis à jour: notation non effectuée depuis deux ans, échelons non appliqués sur la paie des agents qui vont être prochainement transférés...

Pourquoi accroître le rôle de censeur de l'État ?

L'État n'a-t-il pas intérêt à se recentrer sur la gestion de ses propres services plutôt que d'accroître son rôle de censeur? La loi sur la modernisation et le regroupement des services vient d'accoucher d'une souris: sur cent départements, seuls dix d'entre eux ont fait l'objet d'une véritable réforme avec le regroupement des DDE et DDAF par exemple. L'État hésite à réformer ses services mais, dans le même temps, il cherche éperdument à renforcer son contrôle, comme si la légalité était menacée? La décentralisation a encore bien du chemin à faire pour que la confiance s'installe entre l'État et les collectivités...

Michel Chochoy

La procédure du contrôle de légalité ²⁶ en 10 questions

Le contrôle de légalité s'exerce aussi sur les actes de gestion du personnel, qui constituent 24% du total des actes transmis.

1 En quoi consiste le contrôle de légalité ?

Dans leur grande majorité, les actes administratifs pris par les collectivités territoriales ne sont pas immédiatement exécutoires. Pour l'être, ils doivent être publiés (ou affichés) ou notifiés aux intéressés, mais aussi être transmis au préfet, représentant de l'Etat dans le département ou la région. Si celui-ci estime ces actes « contraires à la légalité », il a alors la possibilité de saisir la juridiction administrative : on parle dans ce cas de « déféré préfectoral ». En revanche, il n'a pas le pouvoir d'annuler lui-même l'acte. Le juge administratif est seul compétent pour prononcer, le cas échéant, une annulation.

Ce système de contrôle de légalité est mis en place depuis la loi du 2 mars 1982, qui constitue l'acte I de la décentralisation. Dans une circulaire du 17 juin 2006, la Direction générale des collectivités territoriales a demandé aux préfets de mettre en œuvre une stratégie locale de contrôle en déterminant les catégories d'actes devant faire l'objet d'une vérification plus approfondie.

2 Quels actes doivent obligatoirement être transmis au préfet ?

S'agissant des communes, c'est l'article L.2131-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui dresse la liste des actes devant obligatoirement être transmis au préfet. Qu'ils soient pris au niveau départemental ou régional, les mêmes actes sont concernés. Ils sont respectivement énumérés par les articles L.3131-2 et L.4141-2 du CGCT.

Parmi les actes des communes soumis à l'obligation de transmission figurent, notamment :

- les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L.2122-22;
- les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police;
- les actes réglementaires pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi;
- les conventions relatives aux emprunts, aux marchés et aux accords-cadres;
- les actes de nomination, avancement de grade, mise à la retraite d'office, révocation des fonctionnaires, ainsi

que les décisions individuelles relatives au recrutement des agents non titulaires, y compris le contrat d'engagement, et relatives à leur licenciement;

- le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol;

- les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale. Toutefois, ne sont pas soumis à l'obligation de transmission les mesures de polices réglementaires ou individuelles relatives, d'une part, à la circulation et au stationnement et, d'autre part, à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent, les marchés et accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret, les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat, ainsi que les contrats de recrutement conclus pour des besoins saisonniers ou occasionnels.

En effet, la loi du 13 août 2004 a apporté un premier allègement au contrôle de légalité des actes des collectivités : elle a soustrait à l'obligation de transmission au préfet les décisions relatives à la police de la circulation et du stationnement, les décisions individuelles relatives aux avancements d'échelon, les sanctions disciplinaires des trois premiers groupes, ainsi que les emplois saisonniers ou occasionnels. Un second allègement vient d'être mis en œuvre par la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit. Le texte a notamment ajouté aux actes exemptés du contrôle de légalité les marchés et accords-cadres dont le montant est inférieur à un seuil qui sera défini par décret.

3 Dans quel délai ces actes doivent-ils être transmis ?

S'agissant des décisions individuelles, elles doivent être transmises au préfet dans un délai de quinze jours à compter de leur signature. La transmission peut s'effectuer par voie électronique, dans le cadre de la dématérialisation des procédures (lire la question n° 10).

4 Comment prouver la transmission des actes au préfet ?

Lors de la réception des actes par le représentant de l'Etat, un accusé de réception est immédiatement délivré. Il peut être utilisé pour prouver que les actes ont bien été envoyés et reçus en préfecture.

À NOTER

Le comité de suivi de la révision générale des politiques publiques (RGPP) préconise un allègement du contrôle de légalité des actes des collectivités locales, concentré sur les « dossiers à risque », dont les mesures de nomination et de promotion ne feraient pas partie.

Cependant, la preuve de cette transmission et de la réception des actes peut également être apportée par tout autre moyen.

5 Le préfet peut-il contrôler ceux non soumis à l'obligation de transmission ?

Les actes pris au nom de la commune, du département ou de la région, et qui ne sont pas soumis à l'obligation de transmission, sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés. Ils peuvent néanmoins être contrôlés par le représentant de l'Etat, qui peut en demander communication à tout moment et, le cas échéant, les soumettre au juge administratif (lire la question n°8) dans le cadre du déféré (*). En revanche, les actes pris au nom de l'Etat ainsi que les actes relevant du droit privé ne sont pas soumis aux dispositions du Code général des collectivités territoriales relatives au contrôle de légalité.

6 Dans quel délai l'acte transmis au juge administratif peut-il être déféré ?

Le préfet dispose de deux mois, après la transmission des actes, pour les déférer au tribunal administratif, lorsqu'il les estime contraires à la légalité.

Lorsque le préfet défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité communale, départementale ou régionale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.

7 Le préfet peut-il demander la suspension de l'acte déféré au juge ?

Le préfet peut assortir son recours en annulation d'une demande de suspension. Le juge suspendra alors l'acte attaqué si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à sa légalité. Le juge statue dans un délai d'un mois.

La demande du préfet de suspendre un acte en matière d'urbanisme, de marchés ou de délégations de service public, présentée dans les dix jours à compter de la réception de celui-ci, entraîne sa suspension jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou son délégué ait statué. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, l'acte redevient exécutoire si le juge des référés n'a pas statué.

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif (ou son délégué) en prononce la suspension dans les 48 heures.

8 Peut-il déférer des actes ne relevant pas de l'obligation de transmission ?

Le préfet peut déférer au juge administratif les actes des collectivités territoriales même si ceux-ci ne devaient

pas obligatoirement lui être transmis. Dans ce cas, les dispositions du Code général des collectivités territoriales précisent que le préfet peut déférer les actes au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, seulement si sa demande a été présentée dans les deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires.

9 Un tiers peut-il demander au préfet de déférer un acte d'une collectivité ?

Le préfet peut être saisi par des tiers s'estimant lésés par un acte d'une collectivité territoriale, dans un délai de deux mois à compter du moment où celui-ci est devenu exécutoire. Ces tiers peuvent lui demander de soumettre l'acte concerné à la juridiction administrative: on parle de déféré « provoqué ».

Pour les actes devant obligatoirement être transmis au préfet, cette demande de tiers ne peut avoir pour effet de prolonger le délai de recours contentieux dont dispose le représentant de l'Etat.

Lorsque la demande concerne un acte qui n'est pas soumis à l'obligation de transmission, le représentant de l'Etat peut le déférer au tribunal administratif dans les deux mois suivant sa saisine par la personne physique ou morale désavantagée.

Enfin, il convient de rappeler que si un citoyen croit être personnellement lésé par un acte d'une autorité communale, il peut en demander l'annulation au tribunal administratif.

10 En quoi consiste la dématérialisation du contrôle de légalité ?

Dans le cadre de la modernisation du contrôle de légalité engagée en 2004, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ont la possibilité de transmettre les actes soumis au contrôle de légalité au représentant de l'Etat par voie électronique. Lorsqu'une collectivité opte pour ce type de transmission, elle doit choisir un dispositif homologué dans les conditions fixées par arrêté du ministre de l'Intérieur.

Il est nécessaire qu'une convention de télétransmission soit conclue entre l'Etat et la collectivité. Cette convention doit préciser le dispositif homologué choisi ainsi que, notamment, la nature et les caractéristiques des actes transmis. La collectivité a la possibilité de renoncer à la transmission par voie électronique dans les conditions prévues par la convention qu'elle conclue avec le représentant de l'Etat.

Enfin, il convient de préciser que les actes télétransmis font l'objet d'un accusé de réception électronique émis lors de l'ouverture des actes en préfecture.

Sophie Macaire

(* CE 2 novembre 1988, req. n° 64954, CE, 4 novembre 1994, req. n° 99643.

À NOTER

Le « rapport Lambert », remis au Premier ministre le 7 décembre 2007, est favorable au maintien du contrôle de légalité, « quitte à poursuivre son allègement et sa modernisation d'ores et déjà engagés: il protège les élus comme le citoyen et il tempère la judiciarisation de l'action publique ».

RÉFÉRENCES

- Code général des collectivités territoriales.
- Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, JORF du 21 décembre 2007.
- Circulaire n° MCTB0600004C du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité, téléchargeable sur: www.dgclinterieur.gouv.fr

■ **Délibération de la Commission nationale de l'informatique et des libertés n° 2006-056 du 2 mars 2006 décidant la dispense de déclaration des traitements mis en œuvre par les collectivités territoriales et les services du représentant de l'État dans le cadre de la dématérialisation du contrôle de légalité (dispense n° 5)**

Vu la convention n° 108 du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel;

Vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données;

Vu le code général des collectivités territoriales, et notamment ses articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1, L. 4141-2, L. 5211-3 et R. 2131-1 à R. 2131-4;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés modifiée par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, et notamment ses articles 23 et 24;

Vu l'arrêté du 26 octobre 2005 portant approbation d'un cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité et fixant une procédure d'homologation de ces dispositifs;

Vu la circulaire du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre délégué aux collectivités locales du 17 janvier 2006 sur la modernisation du contrôle de légalité;

Formule les observations suivantes :

Le principe du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales obéit, s'agissant de ses modalités d'application à chaque niveau de collectivité, à un cadre juridique précis fixé par la Constitution et par la loi. Il en est de même de la télétransmission des actes des collectivités territoriales concernées, qui doit également satisfaire aux conditions juridiques et techniques déterminées de manière stricte par l'arrêté susvisé.

Les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par les collectivités territoriales qui feront le choix de transmettre par voie électronique les actes soumis au contrôle de légalité, d'une part, et ceux mis en œuvre par le représentant de l'État afin de permettre le contrôle des actes des collectivités territoriales, quel que soit leur mode de transmission, ne paraissent pas susceptibles de porter atteinte à la vie privée ou aux libertés dans le cadre de leur utilisation régulière. En conséquence et eu égard à leurs finalités, leurs destinataires, aux données à caractère personnel traitées, à la durée de conservation de celles-ci et aux catégories de personnes concernées, la Commission estime qu'il y a lieu de faire application des dispositions

de l'alinéa premier de l'article 24-II de la loi du 6 janvier 1978 modifiée et de dispenser ces traitements de toute formalité déclarative préalable.

Décide :

Article 1^{er} : Objet de la dispense

Sont dispensés de déclaration les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par les collectivités territoriales afin d'assurer la dématérialisation du contrôle de légalité des actes qu'elles transmettent au représentant de l'État à ce titre et ceux mis en œuvre par les préfetures et sous-préfetures aux mêmes fins, dès lors que ces traitements satisfont aux conditions posées par la présente délibération.

Article 2 : Finalités des traitements

Les traitements doivent avoir pour seules fonctions :

La télétransmission des actes des collectivités territoriales, que ces actes soient soumis obligatoirement au contrôle de légalité ou qu'ils relèvent du pouvoir d'évocation du préfet;

La gestion automatisée par les préfetures de l'ensemble des actes transmis soit par voie électronique, soit par courrier papier. Cette gestion recouvre :

- la réception et l'enregistrement des actes par les agents des préfetures;
- la délivrance d'accusés de réception;
- le suivi des actes identifiés comme étant illégaux;

- le calcul et la computation automatique des délais de recours contentieux;

- l'élaboration de statistiques non nominatives;

- le recours à des moteurs de recherche afin de gérer les flux générés tant par les actes eux-mêmes que par les documents et courriers qui s'y rapportent, à l'exclusion de toute possibilité de tri ou de recherche sur des données à caractère personnel.

Article 3 : Catégories de données traitées

Peuvent seules être collectées et traitées pour les finalités décrites à l'article 2 les catégories de données à caractère personnel strictement nécessaires à la rédaction et la transmission des actes visés au code général des collectivités territoriales qui sont soumis au contrôle de légalité ou qui peuvent être évoqués dans ce cadre par le représentant de l'État.

Article 4 : Destinataires des données

Dans les limites de leurs attributions respectives, peuvent seuls être destinataires des informations :

- les agents habilités des préfetures et des sous-préfetures chargés du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales;

- les agents habilités des collectivités territoriales en charge de la rédaction, de la transmission et du suivi des actes soumis au contrôle de légalité.

Article 5 : Recours à un prestataire

Les préfetures ou les collectivités territoriales peuvent avoir recours à un prestataire externe technique pour assurer la télétransmission des actes vers les préfetures. Cette prestation doit être strictement conforme au cadre légal et technique défini par le ministre de l'Intérieur. Les opérations que le prestataire est autorisé à réaliser à partir des données à caractère personnel qui lui sont transmises, ainsi que les engagements qu'il prend pour garantir leur sécurité et leur confidentialité sont définies par l'arrêté du 26 octobre 2005 et par le cahier des charges précisant la procédure d'homologation des dispositifs de télétransmission.

En particulier, le prestataire s'engage à garantir la sécurité et la stricte confidentialité des données personnelles figurant dans les actes, les documents et les messages qu'ils transmettent. Il est interdit à ces prestataires d'utiliser ou de diffuser les données contenues dans les actes soumis au contrôle de légalité à d'autres fins que la transmission des actes échangés entre les collectivités territoriales et le représentant de l'État.

Le prestataire doit procéder à la destruction ou à la restitution de tous les fichiers stockant les informations dès l'achèvement de son contrat.

Article 6 : Durée de conservation des données

Les actes télétransmis par les collectivités, les données issues de ces actes qui sont collectées et traitées par les services du représentant de l'État afin de les soumettre au contrôle de légalité, ainsi que les documents et messages échangés dans le cadre de ce contrôle et émanant de ces mêmes services sont conservés conformément aux recommandations de la circulaire AD 97-2 du 27 février 1997 relative au traitement et à la conservation des documents relatifs aux relations de l'État avec les collectivités territoriales, produits ou reçus par les services des préfetures et des sous-préfetures s'agissant des durées d'utilité administrative de ces différents documents et de leur sort à l'issue de ces durées.

La conservation des données et des actes par les prestataires à des fins purement techniques de vérification du bon acheminement et de l'intégrité des échanges dématérialisés et cryptés ne saurait excéder un mois.

Article 7 : Information des personnes concernées

Dans la mesure où les données à caractère personnel figurant dans les actes transmis ne sont pas collectées directement auprès de la personne concernée et où l'information des personnes concernées par l'ensemble des actes des collectivités locales soumis au contrôle de légalité se révèle impossible ou exige des efforts disproportionnés par rapport à l'intérêt de la démarche, la Commission décide de faire application des dispositions de l'article 32-III de la loi du 6 janvier 1978.

La Commission observe en tout état de cause que les actes concernés feront l'ob-

jet d'une publication, d'un affichage ou d'une notification, permettant ainsi aux intéressés de contrôler les données à caractère personnel les concernant qui y figurent.

Article 8 : Sécurités

Le responsable du traitement est tenu de prendre toutes précautions utiles pour préserver la sécurité des données et, notamment, empêcher qu'elles soient déformées, endommagées, ou que des tiers non autorisés y aient accès.

Le dispositif mis en place doit assurer l'identification et l'authentification de la collectivité territoriale émettrice, l'intégrité des flux de données relatives aux ac-

tes transmis, ainsi que la sécurité et la confidentialité de ces données.

Article 9 : Effets de la dispense de déclaration

Les traitements répondant aux conditions définies par la présente norme peuvent être mis en œuvre sans délai et sans déclaration préalable auprès de la CNIL.

La dispense de déclaration n'exonère le responsable des traitements concernés d'aucune de ses autres obligations prévues par les textes applicables à la protection des données à caractère personnel.

La modernisation du contrôle de légalité

Par Pascal
CADIEU

Directeur général
adjoint de la Chambre
de Métiers et de
l'Artisanat du Finistère
Chargé
d'enseignement à
l'Université de
Bretagne Occidentale

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales comporte trois mesures importantes visant à réformer le contrôle de légalité.

Circ. 17 janv. 2006, NOR : MCTB0600004C ; Délibération CNIL n° 2006-056, 2 mars 2006

La première de ces mesures concerne la transmission des décisions individuelles aux services préfectoraux dans un délai de quinze jours qui suit leur édicton. La seconde autorise les collectivités territoriales à utiliser la voie électronique pour transmettre leurs actes. L'article 140 consiste à lier la réduction de la liste à l'insertion dans le Code général des collectivités locales d'un pouvoir d'évocation permettant au préfet de demander communication par les collectivités locales des actes locaux qu'il estime nécessaire à l'exercice de sa mission. L'article L. 2131-3 (et également les articles L. 3131-4 et L. 4141-4) du Code général des collectivités territoriales qui fixe le régime des actes non transmissibles est ainsi complété par un alinéa suivant lequel « *le représentant de l'État peut en demander communication à tout moment* ». Cet article modifié sonne le glas du mythe d'un contrôle exhaustif (I). Le « tampon préfectoral » n'a de toute façon jamais garanti la légalité de l'acte. L'idée d'une autorité de contrôle omnisciente et infaillible se heurte évidemment au principe de réalité (II). « *Le déclenchement du contrôle de légalité par les préfets pose, avant tout un problème de directives politiques adressées par le niveau central* » (Buron M., *Décentralisation : l'âge de raison*, DF 1993, p. 36, 144 p.). Une circulaire du 17 janvier 2006 signée du ministre de l'Intérieur et du ministre en charge des Collectivités territoriales demande précisément aux préfets de se doter d'une « *stratégie en matière de contrôle de légalité* », afin de mieux affirmer « l'autorité de l'État » (III) (Rapp. AN, Piron M., Rapp. n° 2881, 22 févr. 2006, sur l'équilibre territorial des pouvoirs, 354 p. ; www.ladocumentation-francaise.fr/dossiers/collectivites-locales/index.shtml).

I - LE « MYTHE » D'UN CONTRÔLE EXHAUSTIF

Force est de constater que « *l'accroissement du nombre d'actes transmis par les collectivités locales (7,7 millions en 2003 contre 4,6 millions en 1988) ainsi que la complexité des procédures, la multiplication des contentieux engagés à l'initiative de tiers (personnes physiques ou morales), l'enchevêtrement des dispositions législatives et réglementaires ainsi que*

la judiciarisation croissante de l'activité publique rendent l'exercice du contrôle de légalité par les préfetures de plus en plus lourd et difficile » (Rapp. du Gouvernement au Parlement sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, 19^e rapport, Années 2001, 2002, 2003, DGCL janv. 2005, p. 45, 91 p. ; Pontier J.-M., Le XIX^e rapport sur le contrôle de légalité, *Revue administrative*, n° 346, juill. 2005, pp. 388-397). L'État de droit s'est ainsi accommodé d'« une juridicité floue ou flottante » (Caillousse J., *Un déferé préfectoral pour quoi faire ?*, *Pouvoirs locaux*, n° 44, 1/2000, p. 56, pp. 52-58 ; Danna P.-P., *Vers une évolution du contrôle de la légalité interne des documents d'urbanisme ?*, *RFD adm.* 2000, pp. 367-383).

A.- Un contrôle aléatoire sur pièces

Il existe traditionnellement deux catégories d'actes : ceux qui sont obligatoirement transmis et ceux qui ne sont pas soumis à cette obligation de transmission (Vivens G., *Le contrôle de légalité des actes non soumis à transmission*, *AJDA* 1986, pp. 541-546). Suivant les dispositions des articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 du Code général des collectivités territoriales, le préfet défère au tribunal administratif les actes des collectivités territoriales qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.

Il peut également déférer un acte, non soumis à l'obligation de transmission, dans les deux mois suivant sa saisine par une personne physique ou morale lésée (CGCT, art. L. 2131-8, 3132-3 et 4142-3). En l'absence de toute initiative du préfet, le délai pour procéder à un déferé préfectoral ne saurait courir à compter de la date à laquelle la collectivité territoriale a spontanément complété la transmission initiale (CE, 17 oct. 2003, n° 223.296, District de Bastia, Dr. adm. déc. 2003, pp. 32-33 ; LPA, 5 juill. 2005, n° 132, pp. 17-22).

L'article 140 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (CGCT, art. L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 ; C. urb., art. L. 421-2-3) a conduit à la réduction des actes transmissibles, permettant aux préfetures de concentrer le contrôle de légalité sur les actes essentiels des collectivités territoriales. La loi du 13 août 2004 n'est pas >

le premier texte à procéder au déclassement d'actes locaux jusqu'alors transmissibles. Par l'article 11 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, il en a exclu les conventions relatives aux marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant, c'est-à-dire ceux dont le montant est inférieur à 210 000 euros hors taxe (D. n° 2005-1737, 30 déc. 2005 modifiant les seuils mentionnés dans le Code des marchés publics, JO 31 déc., p. 20778). Enfin, il est important de souligner qu'en vertu de l'article 140-IV de la loi du 13 août 2004, le préfet dispose d'un pouvoir d'évocation qui lui permet de demander communication à tout moment d'un acte non obligatoirement transmis et de le déférer, le cas échéant, auprès du tribunal administratif.

Le déféré est soit « spontané », soit « provoqué » par un tiers. La demande doit être présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire.

Pour les actes soumis à l'obligation de transmission, la demande faite par la personne lésée ne prolonge pas ce délai. Lorsque la demande porte sur un acte non soumis à l'obligation de transmission, le représentant de l'État dispose d'un délai de deux mois à compter de sa saisine par la personne lésée pour effectuer son contrôle de légalité. Toutefois, cette demande ne prive pas la personne lésée du recours direct dont elle dispose auprès de la juridiction administrative. Le délai de ce recours contentieux est prorogé jusqu'à la décision explicite ou implicite par laquelle le préfet se prononce sur cette demande.

Dans cette dernière hypothèse, la décision de refus ne faisant pas grief n'est donc pas susceptible d'être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir (Concl. Stim B. sur CE, 25 janv. 1991, n° 80.969, Brasseur, RFD adm. 1991, pp. 587-591, AJDA 1991, pp. 351-353). Afin d'éviter de tomber dans le « piège » du « désistement » préfectoral (Hostiou R., A propos du déféré « provoqué » : chronique d'une mort annoncée, note sous CE, 6 déc. 1999, n° 196403, Sté Aubettes, D. jur. 2000, n° 41, p. 845, pp. 843-845), « le particulier qui a demandé au préfet d'exercer le déféré peut, dans le même temps, saisir le juge d'un recours direct sans attendre la réponse de ce dernier » (Bourdon J., Pontier J.-M., Ricci J.-C., Droit des collectivités territoriales, PUF 1998, p. 226, 708 p ; Cadiou P., Les limites du déféré « sur demande d'une personne lésée », in, Le déféré préfectoral, La lettre du cadre territorial, sept. 1999, pp. 14-18, 118p.).

B.- L'efficacité d'une arme « dissuasive »

Le déféré reste une arme « dissuasive » et « exclusive » entre les mains du Préfet (Sagalovitch E., Les agents préfectoraux peuvent-ils intenter le recours gracieux par délégation du préfet ?, Commentaire sous CE, 15 oct. 1999, n° 196548, min. de l'Intérieur c./ Cne de Savigny-le-Temple, Gaz. cnes, 10 janv. 2000, pp. 56-65 ; concl. contraires de Touvet L., Gaz. cnes, 10 janv. 2000, pp. 62-65 ; Marceau A., Verpeaux M., note sous CE, 15 oct. 1999, min. de l'Intérieur c./ Cne de Savigny-le-Temple, RFD adm. 2001, pp. 128-134). Comme le fait remarquer J. Rondin dans Le sacre des notables, ce système ne présente pas que des avantages : « Le préfet n'annule plus, il « défère » des actes au juge. Il les fait entrer dans une procédure publique et solennelle et les élus locaux n'auront pas

dans tous les cas à se louer d'avoir échangé un tuteur contre un procureur. La logique d'un tel système, où le litige se noue autour d'une irrégularité, où le conflit se transforme en débat public, s'oppose radicalement à celle qui renvoyait à une négociation discrète de la solution du litige, l'application de la règle ou son adaptation, la possibilité d'une transgression » (Rondin J., Fayard, 1985, p. 236, 335 p.). Certains auteurs ont d'ailleurs plaidé pour une compétence liée (Bourdon J., Pontier J.-M., Ricci J.-C., Droit des collectivités territoriales, PUF 1998, p. 227, 708 p. ; Hélin J.-C., Les contrôles sont-ils efficaces ? Le contrôle de légalité et le juge administratif, Pouvoirs, n° 60, 1992, pp. 115-134 ; Prioul S., La revendication d'un contrôle de légalité plus présent et plus efficace ?, Gaz. cnes, 8 juin 1998, pp. 47-49).

Au-delà de cette « régulation croisée » récurrente, « les services qui concourent au contrôle de légalité traitent une grande masse d'actes dans des délais courts et stricts. Ils les traitent

de façon diverse, et avec des moyens obsolètes » (Melchior P., Inspection Générale de l'Administration, sous la direction de, Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, juill. 2003, p. 4, 89 p. ; Picq J., L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde, Doc. fr. 1995, p. 128, 218 p). Dans son rapport public 1993, le Conseil d'État est ainsi longuement revenu sur les limites du contrôle de légalité des marchés publics : « Même pour les marchés qui lui sont transmis et en vue de l'examen, desquels il dispose d'un dossier complet, il est souvent difficile au représentant de l'État d'aller au-delà des apparences (régularités des formalités de publicité, de la composition et du fonctionnement des instances intervenant dans la sélection du cocontractant, existence de motifs justifiant le recours à une procédure négociée) et de vérifier pour de bon la sincérité de la mise en concurrence » (Décentralisation et ordre juridique, in, Etudes et documents du Conseil d'État, Rapp. public 1993, n° 45, 1993, DF 1994, pp. 15-105, 528 p.). Et pourtant, dans un environnement juridique de plus en plus compliqué et foisonnant, les collectivités territoriales ont de plus en plus besoin de sécurité juridique. Nombreuses sont celles qui attendent d'ailleurs du contrôle de légalité « une garantie de régularité juridique ».

II - L'INTROUVABLE « BREVET DE LÉGALITÉ »

II - L'INTROUVABLE « BREVET DE LÉGALITÉ »

Le bilan de la pratique réelle des contrôles, comme celui du respect effectif de la règle de droit restent toutefois peu convainquants. Il faut par ailleurs « éviter à tout prix que s'installe un double discours : le discours public, celui du rappel quasi-incantatoire de la nécessité de faire respecter l'État de droit, et un discours de l'ombre, celui du désir de s'en affranchir et de s'accommoder de situations illégales » (Buron M., Décentralisation : l'âge de raison, DF 1993, p. 35, 144 p.). En même temps, « parce qu'il porte sur des actes et non sur des procédures, parce qu'il ne traite que de la légalité et non de la qualité, le contrôle de légalité a ses limites naturelles » (Melchior P., Inspection Générale de l'Administration, sous la direction de, Rapp. sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, juill. 2003, p. 3, 89 p. ; Mathieu B., Verpeaux M., La sécurité juridique, in, Conten-

tieux constitutionnel des droits fondamentaux, LGDJ, 2002, p. 705 ; pp. 702-728, 791 p.). Au-delà, et de façon presque rituelle, « *Les lamentations sur l'insécurité juridique trouvent leur bouc émissaire dans l'imprécision des normes et la subjectivité des interprétations jurisprudentielles* » (Morand-Deville J., Plaidoyer pour les docteurs angéliques, in, EDCE, n° 47, Rapp. publ. 1995, Doc. fr. 1995, p. 523, pp. 511-532, 617 p.).

A.- De l'insécurité juridique à la gestion des « risques »

Le contrôle de légalité ne peut être considéré comme « *une certification de la légalité des actes des collectivités locales* », « *sauf à engager un transfert de responsabilité des collectivités décentralisées vers l'État* » (Rapp. du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, 19^e rapport, Années 2001, 2002, 2003, DGCL janv. 2005, p. 35, 91 p.). En effet, « *les collectivités territoriales étant entièrement maîtresse de leurs actes dans le respect du principe de légalité, l'imputabilité à l'État des dommages causés par l'acte illégal d'une autorité locale au motif que cet acte n'a fait l'objet ni d'un déferé, ni d'observations conduit à un transfert de responsabilité peut compatible avec le principe de libre administration. Il est vrai que l'exigence d'une faute lourde joue le rôle de garde-fou et permet au juge administratif de ne sanctionner que les erreurs très grossières ou les négligences très graves du service du contrôle de la légalité* » (Bourdon J., Pontier J.-M., Ricci J.-C., Droit des collectivités territoriales, PUF 1998, pp. 114-115, 708 p.).

La justification de la faute lourde pour l'exercice du contrôle de légalité repose sur trois arguments : la difficulté de l'activité de contrôle, la nécessité de laisser intact un pouvoir discrétionnaire du préfet, l'obligation de faire reculer la surcharge financière de l'État (Concl. Thouvet L. sur CE, 6 oct. 2000, n° 205959, min. de l'Intérieur c./ Cne de Saint-Florent et autres, Collectivités territoriales-Intercommunalité, déc. 2000, pp. 4-5, pp. 4-7 ; CE, 21 juin 2000, n° 202058, Cne de Roquebrune-Cap-Martin, Dr. adm. nov. 2000, pp. 33-35 ; Salon G., Roll E., La responsabilité de l'État à l'égard des collectivités locales pour fonctionnement défectueux des services préfectoraux, Gaz. cnes 11 déc. 2000, pp. 40-49 ; Rouault M.-C., La responsabilité pour faute lourde de l'État pour carence du contrôle de légalité, JCP A 2001, n° 17, pp. 826-830). Dans un arrêt « Commune d'Athis-Mons » du 2 décembre 2004 (CAA Paris, 2 déc. 2004, n° 99PA01243) la Cour administrative d'appel de Paris a réaffirmé le principe selon lequel la responsabilité de l'État dans l'exercice du contrôle de légalité ne peut être engagée que pour faute lourde (AJDA 2005, p. 567).

Dans les conclusions du groupe de travail présidé par Philippe Séguin sur la corruption, le président de l'Association des présidents des chambres régionales des comptes, Jacques Belle, a résumé d'une belle formule le sentiment de nombreux observateurs : « *Contrôle de légalité, trop peu ; contrôle budgétaire, trop tard ; contrôle financier, trop lent* » (Cité, in, Le Monde, 25 nov. 1994, pp. 8-9 ; Le financement de la vie politique, Problèmes politiques et sociaux, n° 667-668, 29 nov. 1991, 108 p. ; L'impuissance du contrôle de légalité, in, Avrillier R., Descamps P., Le système Carignon, La Découverte, 1995, pp. 174-176, 369 p.). Si le contrôle de légalité est exercé, « *il l'est aussi de façon gravement hétérogène, souvent tardive et parfois insuffisamment compétente* » (Melchior P., Inspection Générale de l'Administration, sous la direction de, Rapp. sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et

du pouvoir de substitution, juill. 2003, p. 5, 89 p.). Autrement dit, il convient pour les collectivités locales « *de penser l'intégration de la dimension juridique tout au long du processus de décision. Malheureusement, on a souvent eu tendance à considérer la fonction juridique de manière étroite en la restreignant à une prospective contentieuse. Le droit est assimilé à du contentieux et les services juridiques sont essentiellement des services contentieux. Or, le problème du contentieux est qu'il intervient toujours après, et donc trop tard, quand il vaudrait mieux éviter les risques que de simplement les assumer* » (Auby J.-B., Duran P., Droit et expertise. La délicate gestion du risque juridique, in, Balme R., Faure A., Mabileau A., sous la direction de, Les nouvelles politiques locales, Presses de Sciences Po, 1999, p. 54, p. 394, pp. 385-401, 486 p.).

B.- La multiplication et la pénalisation des contrôles

« *Le péché original du contrôle de légalité réside dans son absence d'automatisme [...] Exercé par l'autorité préfectorale, il ne purge pas la totalité des contentieux [...] L'exemple Corse est édifiant. La plupart des procédures engagées, en 1998, au titre de l'article 40 du Code de procédure pénale [...] a concerné dans la plupart des cas, des dossiers n'ayant fait l'objet d'aucune observation préalable au titre du contrôle de légalité. La procédure pénale a été utilisée par l'autorité préfectorale pour remédier à sa carence antérieure (ces dossiers présentaient tous, lors de leur transmission, des signes d'illégalité). Les délais de prescription de l'action pénale, nettement plus longs que les deux mois du contrôle de légalité, permettaient un « repêchage » de la déficience du contrôle par l'administration* » (Pardini G., L'État et la Corse. La République à l'épreuve, L'Harmattan, 2003, p. 289, 515 p.). De même, « *le préfet de l'Isère en poste depuis 1991 n'aurait déferé aucun acte administratif de la commune de Grenoble (sur les 4000 délibérations votées de 1989 à 1995 à Grenoble et autant d'arrêtés), du syndicat intercommunal ou du conseil général* » (Avrillier R., Descamps P., Le système Carignon, La Découverte, 1995, p. 69, 369 p.). Finalement, « *le nombre des déferés n'est pas en discussion parce qu'il est dérisoire mais parce qu'il rend visible l'illégalité dans nombre de secteurs-clés de la vie locale* » (Caillousse J., Déferé préfectoral, ordre juridique et « arrangements locaux », Pouvoirs, n° 22, oct. 1994, p. 100, pp. 97-105).

Les chambres régionales des comptes ne manquent pas de souligner les lacunes du contrôle de légalité : « *Doté de responsabilités nouvelles à la suite des lois de décentralisation mais aussi de ressources importantes, le département ne s'est pas donné en temps utile les moyens d'étude et de contrôle interne nécessaires à la réalisation efficace de ses ambitions. Limité à la légalité des décisions depuis les lois de décentralisation, le contrôle du représentant de l'État ne pouvait empêcher la collectivité de s'engager dans des opérations mal étudiées ou dispendieuses. Mais il a fait preuve d'insuffisance dans le cadre même de ses attributions* » (Rapp. C. comptes 1998, Doc. fr. 1999, p. 551, 847 p.).

La condamnation d'Alain Carignon, en juillet 1996, à quatre ans de prison ferme par la Cour d'appel de Lyon « *marque un moment de rupture dans la culture d'impunité de la corruption publique qui régnait en France* » (Lascoumes P., Corruptions, Presses de Sciences Po, 1999, p. 128, 165 p. ; Jean-didier W., Droit pénal des affaires, Dalloz, 5^e éd., 2003, pp. 358-360, n° 272, 641 p. ; Mény Y., Le système politique français, Montchrestien, 1999, 4^e édition, 1999, p. 89, 155 p.). Cette condamnation a aussi montré les limites du contrôle de >

légalité. Composante structurelle de l'économie administrée, l'« impunité de l'échec » (Cohen E., Bauer M., Qui gouverne les groupes industriels ? Essai sur l'exercice du pouvoir du et dans le groupe industriel, Le Seuil, 1981, pp. 95 et 225, 287 p.) a « pollué » la vie politique (Joly E., Est-ce dans ce monde-là que nous voulons vivre ?, Folio documents, 2004, p. 236, 275 p.). L'immunité « féodale » des décideurs a encore trop souvent tendance à perdurer (Legendre P., Jouir du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriote, éditions de Minuit, 1976, p. 257, 275 p.).

III - LES EFFETS DE LA LOLF OU LA CULTURE DU « RÉSULTAT »

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) entend « *permettre une amélioration de la gestion publique* ». Dans le contexte « contraint » des finances publiques, il est apparu irréaliste de vouloir valoriser toutes les missions des préfetures. Dans le cadre du projet annuel de performances (pap), cinq objectifs ont été retenus. « *Le troisième objectif est la réduction du nombre d'actes non conformes des collectivités territoriales et établissements publics, ce qui passe, en premier lieu, par l'augmentation du taux de contrôle des actes prioritaires que sont les actes de commande publique, les actes de la fonction publique territoriale, les actes d'urbanisme et les décisions de police, en deuxième lieu, par la hausse du taux de déférés « gagnés » par le préfet, et, en troisième lieu, par l'accroissement du taux de saisines de la chambre régionale des comptes jugées recevables. La dématérialisation des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité permettra de supprimer les tâches répétitives de manipulation, d'enregistrement, de classement de documents. En complément, le quatrième objectif doit conduire à la modernisation du contrôle de légalité, rendu possible, notamment, par le développement de deux applications informatiques dénommées « Aide au contrôle et à la transmission électronique sécurisée » (actes) et helios, qui permettent la dématérialisation des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire* » (Piron M., Rapp. d'information AN, 22 févr. 2006, n° 2881, sur l'équilibre territorial des pouvoirs, pp. 141-150, 354 p.).

A.- Un contrôle ciblé et accéléré

« *La succession de textes s'enchaînant les uns aux autres rappelle ces bateleurs qui, dans les cirques et les music-halls, font sortir de leurs manches ou chapeaux des flopees de foulard dont ne voit pas la fin. Elle est en tout cas une illustration du dérèglement du droit, de l'inflation législative, plusieurs fois dénoncées* » (Delvolvé P., Les contradictions de la délégation de service public, AJDA 1986, p. 676, pp. 675-691). En réalité, « *le foisonnement des normes nationales, la puissance des moyens juridiques dont dispose l'État pour les imposer donnent une image trompeuse de la réalité [...]. Les administrations centrales peuvent bien engendrer un vaste corpus juridique dont les filets sont supposés capter tout le menu fretin de la vie locale. Il demeure d'une application étonnamment souple [...]. Etre en conflit avec ses interlocuteurs, c'est se condamner à l'inefficacité : la tutelle s'use si l'on s'en sert [...]. La règle uniforme en principe fait alors l'objet d'accommodements constants à la diversité des situations qu'elle rencontre et des intérêts qu'elle atteint* » (Rondin J., Le sacre des notables, Fayard, 1985, pp. 78-79, 335 p.). Dans l'immédiat, la circulaire du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité propose de recentrer le déféré préfectoral

sur quatre priorités : l'intercommunalité, la commande publique, l'urbanisme et l'environnement. Il devra s'appuyer en particulier sur deux moyens juridiques à la disposition des préfets (Rapp. du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, 19^e rapport, Années 2001, 2002, 2003, DGCL, janv. 2005, p. 45, 91 p. ; de Montecler M.-C., Un contrôle de légalité de plus en plus serré sur les marchés et l'urbanisme, AJDA 2002, pp. 888-889). Ces derniers pourront en effet demander communication d'actes ne figurant pas dans la liste des actes transmissibles (L. n° 2004-809, 13 août 2004, art. 40). Par ailleurs, les préfets doivent mettre en place des structures opérationnelles du contrôle de légalité, rassemblant des spécialistes issus de différents services de l'État. Cette organisation constitue un préalable à l'application d'Actes, un programme (détaillé à l'annexe 6 de la circulaire) qui doit permettre aux collectivités qui le souhaitent de transmettre, au plus tard le 31 décembre 2006, leurs actes aux préfets sous une forme dématérialisée.

La réforme relative aux procédures de référé devant le juge administratif, entrée en application le 1^{er} janvier 2001, a procédé à une refonte complète et générale des procédures de règlement accéléré des contentieux administratifs. L'objectif principal de cette réforme est de favoriser l'accès des justiciables à un juge des référés en renforçant les prérogatives de ce dernier et en créant les conditions d'une décision juridictionnelle rapide. Les dispositions de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 et du décret n° 2000-1115 du 22 novembre 2000, pris pour son application, tous deux intégrés au Code de justice administrative, instituent un juge administratif de l'urgence commun à l'ensemble des référés et modifient la quasi-totalité des procédures d'urgence (Circ. n° 2002-23, 26 mars 2002, NOR : EQUG0210050C, relative aux référés devant le juge administratif). Loin de produire les effets escomptés, la réforme des procédures d'urgence « *est très peu utilisée par les préfetures, qui considèrent souvent comme impossible l'analyse de l'acte et l'introduction d'un référé suspension dans les dix jours suivant sa réception* » (Rapp. du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, 19^e rapport, Années 2001, 2002, 2003, DGCL, janv. 2005, p. 35, 91 p.). La circulaire du 17 janvier 2006 invite toutefois les préfets à recourir aux dispositions de la loi précitée du 30 juin 2000, au terme de laquelle la condition d'urgence, prévue par le régime de droit commun, n'est pas requise pour les suspensions sur déférés préfectoraux. La circulaire souligne en outre que « *la possibilité d'intervenir dans des délais très brefs* » est « *une des conditions du renforcement du contrôle de légalité* ».

B.- Un contrôle « modernisé »

Les préfetures disposent « *de moyens très insuffisants pour mener la tâche d'examen des actes qui leur sont transmis. Les agents affectés au contrôle de légalité sont en nombre limité [...]. Les personnels ne sont pas assez formés à la complexité des affaires juridiques. Il en va notamment ainsi pour la passation des marchés, le fonctionnement des sociétés d'économie mixte et en général de tous les actes qui sont à la lisière de l'action publique et de l'action privée* » (Buron M., Décentralisation : l'âge de raison, DF 1993, p. 34, 144 p. ; Décentralisation et ordre juridique, Rapp. CE 1993, EDCE n° 45, Doc. fr. 1994, pp. 15-105). Le perfectionnement du contrôle de légalité reste donc une priorité (Doublet Y.-M., L'argent et la politique en France, Economica, 1997, p. 134, 197 p.). La création de structures d'exper-

tise agissant sur un territoire recouvrant plusieurs préfectures, tel le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire de Lyon apparaît ainsi comme une étape décisive. La circulaire du 17 janvier rappelle également la possibilité de solliciter l'avis du tribunal administratif ou celui de la chambre régionale des comptes. Enfin, la circulaire invite les préfets à mettre en place « une véritable structure opérationnelle du contrôle de légalité rassemblant les spécialistes, issus des différents services de l'État » et leur rappelle qu'ils doivent s'appuyer « sur un réseau de juristes d'État, issus de la préfecture et des services déconcentrés », cette « exigence de mutualisation et de professionnalisation accrue » étant « d'autant plus incontournable que les collectivités locales, et pas seulement les plus importantes d'entre elles, peuvent faire appel à des conseils de haut niveau maîtrisant parfaitement le droit des collectivités locales » (Circ. 17 janv. 2006, annexe 4, p. 8).

Parallèlement, l'article 139 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, codifié aux articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du Code général des collectivités territoriales, ainsi que le décret n° 2005-324 du 7 avril 2005 définissent le principe et les modalités de cette télétransmission (annexe 6, pp. 12-13). Les collectivités territoriales peuvent transmettre aux préfectures par voie électronique les actes soumis au contrôle de légalité. Ces informations qui apparaissent au fil de la lecture des actes ne sont pas structurées en fichiers. Mais du simple fait des échanges dématérialisés dont ces textes font l'objet, des possibilités de stockage et de consultation ainsi ouvertes, il y a bien là un traitement automatisé de données à caractère personnel. La CNIL, prenant en compte à la fois le strict encadrement juridique de cette procédure et le nombre de déclarants potentiels (les collectivités ont transmis plus de 7,7 millions d'actes transmis en 2003), a décidé de dispenser de déclaration les traitements concernés. Dans sa délibération n° 2006-056 du 2 mars 2006, la Commission a estimé, à l'instar de la procédure de dématérialisation des marchés publics, que les traitements mis en œuvre dans le cadre de la pérennisation du projet « ACTES » (pour « Aide au Contrôle de la légalité dématérialisé ») rem-

plissaient les conditions posées par la loi pour bénéficier d'une dispense de déclaration. Cette dispense concerne non seulement les collectivités territoriales (communes, départements, régions et les établissements publics de coopération intercommunale) qui feront le choix de la télétransmission de leurs actes soumis au contrôle de légalité mais également les sous-préfectures, préfectures et préfectures de région, pour les traitements leur permettant d'assurer la gestion du contrôle de légalité des actes transmis par les collectivités locales, que ce soit par voie électronique ou par courrier.

La circulaire du 17 janvier 2006 apparaît peu ou prou en rupture avec la circulaire du 29 juillet 1993 relative à l'exercice du contrôle de légalité qui rappelait aux Préfets que le contrôle a posteriori institué 1982 n'a « évidemment de sens que s'il est exercé sans faille et de manière systématique dès qu'est en cause le respect de la légalité » comme avec la circulaire du 7 décembre 1994, qui précisait que « devront être systématiquement déférés au juge administratif les marchés des lors que leurs conditions d'attribution vous paraîtront comporter des irrégularités quant à la légalité des procédures utilisées ». L'illusion d'un contrôle de légalité exhaustif a surtout vécu. L'article 141 de la loi du 13 août 2004 porte d'ailleurs d'un à trois ans la périodicité du rapport qui doit être transmis, avant le 1^{er} juin, par le Gouvernement au Parlement sur l'exercice a posteriori du contrôle de légalité des actes des collectivités locales. La disposition proposée permet d'aligner le droit sur la pratique. De façon plus pragmatique encore, un « manuel du contrôle de légalité » destiné aux élus et assorti d'un recueil de jurisprudence est en cours d'actualisation. Ce document appréhendera l'ensemble des domaines dans lesquels la responsabilité des élus pourrait être mise en cause (Débats AN, 3 nov. 2005, JOAN, p. 6242-6243 ; Diallo I., L'avenir du déferé préfectoral en droit public français, AJDA 2005, pp. 2438-2444). Le seul remède de l'insécurité juridique réside aujourd'hui dans l'organisation de services juridiques prenant en charge, notamment en amont, la gestion des « risques juridiques ». ♦

Réunion des préfets

« Je voudrais maintenant aborder précisément la question du contrôle de

légalité et de son évolution à court terme, qui est un dossier que je souhaite ouvrir ou plutôt rouvrir [...] Les limites de ce type de contrôle vous sont bien connues. Elles tiennent à plusieurs raisons: la masse de documents à traiter dans des délais courts et stricts ; une organisation édatée qui opère à l'aide de techniques parfois obsolètes ; le caractère hétérogène et souvent tardif de ces contrôles ; le manque de formation technique pour les affaires difficiles comme certains marchés publics. Peut-on indéfiniment remplir cette mission avec la force de l'habitude ? Peut-on maintenir la fiction de l'exhaustivité de ce contrôle, alors que des pans entiers de l'administration y échappent ? Peut-on continuer à sous-employer la compétence, en général grande, des agents de préfecture qui se consacrent à cette

tâche ? [...] Mon dessein n'est pas de faire table rase du passé, mais bien de trouver avec vous les ressorts pour que ce contrôle sorte de sa douce léthargie [...] Pour ma part, je souhaite que ce contrôle, tout en s'inspirant des réalités locales, soit : resserré, notamment sur les marchés publics, les intercommunalités et les actes d'urbanisme. Il s'agit là de trois priorités sur lesquelles vous devez concentrer vos moyens, quitte à alléger sur les autres domaines ; proportionnel à la portée effective des actes contrôlés ; plus axé sur le fond que sur le respect purement formel des procédures, notamment pour les marchés publics ; optimisé, en regroupant en un lieu ou une structure unique les compétences des divers services (DDE, Concurrency, Trésorerie générale, ...) qui en ont la charge dans un « cabinet juridique de l'État », auquel pourront s'adjoindre, le cas échéant, des avocats stagiaires [...] Il est sans doute inéluctable de regrouper sauf pour de très grosses sous-préfectures, la capacité d'expertise au niveau de la préfecture, tout en laissant intacte la capacité des sous-préfets à

adresser des lettres d'observation ou à prendre les mesures nécessaires avec les élus sur certains dossiers délicats [...] En un mot, n'hésitez pas à innover, à bousculer les habitudes en vous impliquant personnellement dans la stratégie de contrôle qui vous paraît la plus pertinente au regard des spécificités de votre département [...] En conclusion sur ce point, je crois que, même s'ils ne passionnent pas nos concitoyens, la réorganisation et la modernisation du contrôle de légalité constituent un enjeu majeur. C'est un domaine important de l'action de l'État dont vous avez, en quelque sorte, le « monopole », à condition toutefois que votre expertise soit reconnue et qu'il soit accompagné, voire précédé d'une fonction de contrôle. Les élus, même s'ils en critiquent parfois certains aspects, sont de plus en plus demandeurs d'une véritable sécurité juridique pour laquelle vous donnez en quelque sorte une garantie ».

Intervention de Brice Hortefeux, ministre délégué aux Collectivités territoriales - 29 sept. 2005 - Réunion des préfets

1000 res
LAP



Ministère de l'intérieur,
de l'outre-mer
et des collectivités territoriales

Note de synthèse
partiel de
25/11/10
donnée par Mr. LEMERCI

Ministère de la justice

CONCOURS COMMUN EXTERNE
DE SECRETAIRE ADMINISTRATIF DE L'INTERIEUR ET DE L'OUTRE-MER
ET DE SECRETAIRE ADMINISTRATIF D'ADMINISTRATION CENTRALE
DU MINISTERE DE LA JUSTICE

SESSION 2008

Epreuve n°1

Rédaction d'une note de synthèse, à partir de documents pouvant comporter des éléments chiffrés (données statistiques, comptables, financières, commerciales et administratives simplifiées).

(Durée : 3 heures / Coefficient : 3)

Judi 20 mars 2008

IMPORTANT

IL EST RAPPELE AUX CANDIDATS QU'AUCUN SIGNE DISTINCTIF NE DOIT APPARAÎTRE SUR LA COPIE ET LES INTERCALAIRES

A partir des documents ci-joints, vous rédigerez une note de synthèse indiquant l'action des pouvoirs publics face au phénomène des chiens dangereux

Documents

Document n°1	Circulaire du 12/01/2000 du Ministère de l'intérieur et du Ministère de l'agriculture et de la pêche portant application des dispositions de la loi n°99-5 du 06/01/1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux	Pages n°1 à 6
Document n°2	« Chiens dangereux : le projet de loi relève de la gesticulation juridique » (La Gazette des communes du 15/10/2007)	Page n°7
Document n°3	Circulaire du 22/10/2007 du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et du Ministère de l'agriculture et de la pêche portant application du décret n°2007-1318 du 06/09/2007 relatif à l'évaluation comportementale des chiens pris en application de l'article L.211-14-1 du code rural et de l'arrêté du 10/09/2007 relatif aux modalités d'inscription des vétérinaires sur une liste départementale en vue de réaliser des évaluations comportementales en application de l'article L.211-14-1 du code rural	Pages n°8 à 11
Document n°4	« Les propriétaires de chiens dangereux en formation » (La Gazette des communes du 05/11/2007)	Page n°12
Document n°5	Articles L.211-11 à L.211-15 du Code rural	Pages n°13 à 15
Document n°6	« Chiens dangereux : la SPA face à la polémique » (Le Monde du 29/11/2007)	Pages n°16 et 17
Document n°7	Circulaire du 30/08/2007 du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales portant mise en œuvre de la réglementation applicable aux chiens dangereux	Pages n°18 et 19
Document n°8	« Le projet de loi adopté en Conseil des ministres » (Nouvelsoobs.com du 11/10/2007)	Pages n°20 et 21
Document n°9	« La vogue du pitbull soulève un problème de sécurité urbaine » (Le monde du 30/11/1996)	Pages n°22 et 23
Document n°10	« Sécurité - Chiens dangereux – Extraits du compte-rendu d'examen du rapport pour avis - Commission économique du Sénat (24/10/2007)	Page n°24

12 JAN. 2000

Ministère de l'Intérieur

Ministère de l'Agriculture
et de la Pêche

Le Ministre de l'Intérieur,
Le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche

à

NOR INTD0000005C

Mesdames et Messieurs les Préfets
Monsieur le Préfet de Police

- Objet :** Application des dispositions de la loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux.
- Réf :** Décret n°99-1164 du 29 décembre 1999
Arrêté conjoint des Ministres de l'Agriculture et de la Pêche et de l'Intérieur du 29 décembre 1999
Mes circulaires télégraphiques des 11 mai 1999, 24 juin 1999 et 2 novembre 1999

Résumé : La présente circulaire a pour objet de préciser les modalités d'application du nouveau dispositif juridique issu de la loi n°99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux qui a modifié et complété le code rural et du décret n°99-1164 du 29 décembre 1999 pris pour l'application des articles 211 à 211-9 du même code.

Le Journal Officiel du 30 décembre 1999 vient de publier le décret n°99-1164 du 29 décembre 1999 et l'arrêté du même jour pris pour l'application de la loi n°99-5 du 6 janvier 1999, relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux. Cette loi a modifié et complété le code rural en imposant aux propriétaires de certaines catégories de chiens des sujétions tenant au danger potentiel que ces animaux représentent du fait de leurs caractéristiques morphologiques et comportementales et au sentiment d'insécurité qu'ils inspirent au public. Elle permet également au maire d'intervenir lorsque les conditions de la garde d'un animal posent des problèmes de sécurité.

Hormis le premier point analysé ci-après, la présente instruction concerne donc les chiens définis par l'arrêté interministériel du 27 avril 1999 paru au Journal Officiel du 30 avril 1999.

1 - L'article 211 nouveau du code rural

Le nouveau texte, résultant de l'article premier de la loi du 6 janvier 1999 remplace le précédent article 211 du Code rural et en étend sensiblement la portée.

Son champ d'application ne se limite pas aux seuls chiens, mais à tout animal qui, du fait des modalités de sa garde peut (« est susceptible de ») poser des problèmes de sécurité.

Deux phases doivent être distinguées dans la mise en œuvre de cet article :

- dans un premier temps le maire, éventuellement saisi par un habitant de la commune, adresse des prescriptions au propriétaire de l'animal afin que celui-ci assure correctement, c'est à dire sans risque de danger pour autrui ou pour d'autres animaux, la garde de l'animal en cause ;
- dans un second temps, si ces injonctions n'ont pas été suivies d'effet, le maire peut placer l'animal « dans un lieu de dépôt adapté » ainsi que le précise la loi.

La décision de placement prend la forme d'un arrêté.

La notion de « lieu de dépôt adapté », peut être, conformément aux termes de l'article 1^{er} du décret n°99-1164 du 29 décembre 1999 cité en référence, une fourrière. La loi du 6 janvier 1999 dernier rappelle d'ailleurs l'obligation faite à toute commune de disposer de sa propre fourrière communale ou, à défaut d'avoir accès à une fourrière située sur le territoire d'une autre commune, avec l'accord de cette dernière.

Mais le lieu de dépôt adapté mentionné à l'article 211 peut également être un espace ordinaire à condition, bien entendu, qu'il ait fait l'objet d'un aménagement permettant de garantir l'intégrité des animaux et qu'il ne constitue pas une source de nuisance pour l'environnement.

En outre, quelle que soit la nature du lieu de dépôt, il convient que soient mis en œuvre des moyens de gardiennage et de surveillance suffisants. En effet, s'agissant des chiens de type pit-bull et compte tenu du climat conflictuel que peut générer ce type de placement, il convient que les espaces dans lesquels ils seront hébergés soient inaccessibles aux personnes qui seraient tentées de les récupérer.

Les conditions dans lesquelles cette obligation de gardiennage ou de surveillance est remplie sont définies par référence à l'article 4 du décret n°97-46 du 15 janvier 1997 relatif aux obligations de surveillance ou de gardiennage incombant à certains propriétaires, exploitants ou affectataires de locaux professionnels ou commerciaux, pris pour l'application de l'article 12 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Ce texte précise que l'obligation est satisfaite :

- soit par un système de surveillance à distance réglementé par le décret du 26 novembre 1991 ;
- soit par un système de vidéosurveillance autorisé associé à un dispositif d'alerte ;
- soit par des rondes quotidiennes effectuées par au moins un agent d'un service interne de surveillance ou d'une entreprise prestataire de services ;
- soit par la présence permanente d'au moins un agent d'un service interne de surveillance ou d'une entreprise prestataire de services.

Le gestionnaire du lieu de dépôt a bien entendu le libre choix du mode de surveillance qu'il entend opérer.

Il y a lieu de préciser que les coûts induits par le gardiennage ou la surveillance (vidéosurveillance...) seront imputés sur les frais de garde qui sont, en tout état de cause, à la charge du propriétaire qui, à l'issue de la garde, souhaiterait reprendre possession de son animal.

Il en va de même des frais relatifs à la capture et au transport de ces animaux .

Il est à noter en outre, s'agissant de l'article 211 nouveau du code rural, que le propriétaire dispose d'un délai franc de huit jours ouvrés à compter de la date de l'arrêté du maire pour apporter la preuve de sa capacité à mettre fin au danger que présente l'animal en cause pour la sécurité des personnes ou d'autres animaux. Au terme de ce délai de 8 jours, lorsque cette preuve n'a pas été rapportée, le vétérinaire praticien, mandaté conformément à l'article 211 du Code rural, donne son avis sur la destination de l'animal en tenant compte de son état sanitaire et de son comportement.

Le vétérinaire praticien mandaté au sens de l'article 211 est proposé par le gestionnaire du lieu de dépôt. Cette demande est instruite par les services vétérinaires du département. La liste de ces vétérinaires peut être consultée en mairie ou à la préfecture.

De manière classique, le propriétaire ou le gardien de l'animal dispose des droits reconnus à la défense, lesquels lui permettent de faire part de ses observations préalablement à la mise en œuvre des dispositions de cet article qui peut aboutir à l'euthanasie de l'animal.

C'est seulement en cas d'urgence que le législateur a dispensé l'autorité municipale de l'accomplissement de cette formalité qui conserve un caractère substantiel.

De manière également conforme au droit commun, vous disposez du pouvoir de substitution en ce qui concerne les seules situations d'urgence.

Les indications qui précèdent sont relatives aux conditions d'application de l'article 211 nouveau du code rural (article 1^{er} de la loi du 6 janvier 1999) dont le champ d'application concerne certes les chiens potentiellement dangereux, mais encore tout animal dès lors que celui-ci présente un danger pour les personnes ou les animaux domestiques.

II - Les articles 211-1 à 211-9 du Code rural

1. - Dispositions générales

Outre les dispositions analysées ci-dessus, le chapitre 1^{er} de la loi précitée vise certaines catégories de chiens dont l'actualité a mis en évidence l'ampleur des problèmes qu'ils peuvent poser.

Les développements qui suivent sont consacrés aux règles nouvelles définies par la loi et les textes d'application cités en référence qui concernent les chiens classés sur le fondement de l'article 211-1 du code rural : chiens d'attaque d'une part, chiens de garde et de défense d'autre part.

L'article 211-1 du Code rural (article 2 de la loi du 6 janvier 1999) renvoie à un arrêté interministériel la fixation des types de chiens relevant des catégories visées par les mesures contraignantes édictées par les articles 211-2 à 211-6 du code rural.

Ce texte réglementaire est intervenu le 27 avril 1999 et a été publié au Journal Officiel du 30 avril 1999.

Il comporte une annexe décrivant les caractéristiques morphologiques des chiens susceptibles d'être dangereux, qui relèvent de l'une ou l'autre des catégories visées par la loi.

En effet, selon que les chiens appartiennent à des types relevant de la première ou à la deuxième catégorie, le régime des interdictions et des sujétions est différencié.

Les interdictions et sujétions sont récapitulées dans le tableau ci-après (I : interdit ; A : admis) :

	CHIEN de la	
	1 ^{re} catégorie	2 ^{me} catégorie
I. - INTERDICTIONS		
<i>a) Quant à la personne du propriétaire ou détenteur</i>		
* Mineurs	I	I
* majeur en tutelle, sauf autorisation du juge des tutelles	I	I
* personne condamnée pour délit inscrit au B2	I	I
* personnes auxquelles la propriété ou la garde d'un chien a été retirée en application de l'article 211	I	I
<i>b) Quant à la catégorie dont relève le chien</i>		
* acquisition, cession (gratuite ou onéreuse) importation, introduction sur le territoire métropolitain, DOM, Saint-Pierre-et-Miquelon	I	A
II. SUJETIONS		
* stérilisation (à compter du 6/1/2000)	OUI	NON
* déclaration en mairie	OUI	OUI
* accès aux transports en commun et lieux publics	I	A (*)
* stationnement dans les parties communes des immeubles collectifs	I	A (*)
* accès à la voie publique	A (*)	A (*)
* accès aux locaux ouverts au public	I	A (*)

(*) pas d'interdiction à condition que les chiens soient tenus en laisse par un majeur et muselés

Tel est, schématiquement exposé, le régime des interdictions et sujétions imposé par la loi du 6 janvier 1999.

a) Le non respect des interdictions mentionnées au tableau est constitutif de délits prévus et réprimés par les articles 211-2, 211-4 du code rural (3 mois et 25.000 F d'amende, 6 mois et 100.000 F d'amende selon les cas).

b) Le non respect de l'obligation de stérilisation est également constitutif d'un délit (211-4.III) : 6 mois et 100.000 F d'amende.

2) Dispositions relatives à la déclaration

Le dépôt de la déclaration se fait en mairie.

Il est obligatoire pour tout détenteur ou propriétaire d'un chien de la première ou deuxième catégorie.

a) La loi énonce que l'obligation déclarative précitée s'applique aux personnes qui peuvent légalement détenir un chien de l'une des deux catégories concernées. Il est donc exclu qu'une personne relevant d'une des situations mentionnées à l'article 211-2 du code rural puisse faire

une telle déclaration (cf. tableau I, a)). C'est pour cette raison que les formulaires de déclaration conformes au modèle fixé par l'arrêté conjoint cité en référence, invitent les déclarants à indiquer leur date de naissance, le fait qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une condamnation inscrite au bulletin n°2 du casier judiciaire, d'une mesure de tutelle ou d'une mesure de retrait de la garde d'un chien en application de l'article 211 du code rural.

Si le maire est informé après délivrance du récépissé, de l'existence d'une telle situation, il saisira l'autorité judiciaire de ces faits.

b) En ce qui concerne les personnes légalement aptes à détenir un chien de première ou de deuxième catégorie, les services municipaux sont en situation de compétence liée ; il en résulte que leur rôle est relativement simplifié : ils recueillent les pièces relatives à l'identification de l'animal, à la vaccination antirabique, et l'attestation spéciale d'assurance responsabilité civile, qui accompagnent le formulaire de déclaration.

c) Le non respect des autres obligations mentionnées dans le II du tableau qui précède fait l'objet de sanctions contraventionnelles définies par l'article 8 du décret du 29 décembre 1999 cité en référence.

A ces documents s'ajoute, lorsque le chien appartient à la première catégorie, le certificat de stérilisation, laquelle s'opère de façon chirurgicale et de manière irréversible.

Les références de ces divers documents sont portées sur l'imprimé de déclaration et sur le récépissé.

Les documents sont restitués au déclarant. Copie en est conservée par la mairie. Les services de la mairie veilleront tout particulièrement à ce que le certificat de vaccination antirabique ainsi que l'attestation spéciale d'assurance responsabilité civile soient en cours de validité.

Si l'un des documents exigés fait défaut ou si l'attestation d'assurance ou le certificat de vaccination antirabique date de plus d'un an, le récépissé ne peut être délivré.

Ce dernier document comporte, au verso, d'une part, un rappel des formalités à accomplir, d'autre part, les prescriptions légales et réglementaires que se doit d'observer tout propriétaire ou détenteur d'un chien relevant du régime déclaratif mis en place par l'article 211-3 du code rural ainsi que les sanctions encourues en cas de manquement auxdites dispositions.

Les démarches effectuées auprès des services de la mairie s'opèrent en une seule fois sauf bien entendu, dans le cas mentionné ci-dessus : dossier incomplet ou pièces dont la validité est échue. Par ailleurs, et conformément à l'article 211-3 du Code rural, cette déclaration doit être renouvelée en cas de changement de domicile, à la mairie du nouveau domicile.

Il appartient ensuite au propriétaire ou détenteur de disposer de documents en cours de validité afin d'être à même de les présenter à toute réquisition des forces de police et de gendarmerie sous peine d'une contravention prévue à l'article 8.

Par ailleurs, ce même article prévoit d'autres contraventions à l'encontre :

- du propriétaire ou du détenteur d'un chien de la première ou seconde catégorie n'ayant pas procédé à la déclaration de son animal en mairie (contravention de la quatrième classe : 5.000 F) ;

QUESTIONS À



Philippe Petit, avocat

« Chiens dangereux : le projet de loi relève de la gesticulation juridique »

Un nouveau texte de loi contre les molosses vous paraît-il opportun ?

La question est d'assurer la sécurité sur la voie publique. En ce sens, la loi de 1999 (1), bien que perfectible, repose sur des critères objectifs : des catégories définies, des obligations et des sanctions. Il faudrait certainement l'adapter, la renforcer et augmenter les moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Mais, pour l'essentiel, les pouvoirs de police du maire (2) constituent un socle solide.

Que pensez-vous du nouveau projet de loi (3) ?

Il relève de la gesticulation juridique. On y mélange des concepts et des catégories de nature différente. Le texte est né d'un drame survenu dans un lieu privé, avec deux chiens hors catégorie dangereuse. Au-delà de savoir si sa mise en œuvre est possible, il régit, au nom de la sécurité publique, des comportements dans la sphère privée. On peut alors se heurter à des considérations qui concernent les libertés et responsabilités individuelles.

Pourtant, le projet de loi crée de nouveaux mécanismes, dont le permis d'aptitude ou l'étude comportementale du chien...

Nous ne sommes ni dans le droit, ni dans le raisonnable : le texte repose sur des appréciations subjectives. S'appuyer sur une étude comportementale des chiens et sur « l'aptitude » des maîtres, c'est recourir à des considérations à partir desquelles aucun mécanisme juridique efficace ne peut être élaboré. Indépendamment des questions que posent les critères d'attribution de ce permis, il faudra s'interroger sur les modalités techniques et sur l'utilité de la procédure de signalement en mairie. Il aurait été plus simple et efficace de renforcer les dispositions existantes...

Propos recueillis par Jean-Marc Juvenès

(1) Loi n° 99-5 du 6 janvier 1999, JO du 7 janvier 1999.

(2) Articles L. 2212-2-1 et 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, et article L. 211-11 du Code rural.

(3) Projet de loi renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux, présenté en Conseil des ministres le 11 octobre pour un examen prochain devant le Sénat.



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE
DIRECTION GÉNÉRALE
DE L'ALIMENTATION

Paris, le 22 OCT. 2007

NOR | I N T D 0 7 0 0 1 0 5 C

Le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales

et

Le ministre de l'agriculture et de la pêche

à

Mesdames et Messieurs les Préfets,
Monsieur le Préfet de Police

OBJET : Application du décret n° 2007-1318 du 6 septembre 2007 relatif à l'évaluation comportementale des chiens pris en application de l'article L.211-14-1 du code rural, et de l'arrêté du 10 septembre 2007 relatif aux modalités d'inscription des vétérinaires sur une liste départementale en vue de réaliser des évaluations comportementales en application de l'article L.211-14-1 du code rural.

REF : Circulaires NOR INT D000005C du 12 janvier 2000, NOR INT D0000170C du 27 juillet 2000, NOR INT D0600061C du 15 juin 2006, NOR INT D0700054C du 3 mai 2007.

RESUME : La loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a complété le dispositif législatif tenant à l'encadrement de la garde des animaux dangereux et notamment des chiens. L'article L.211-14-1 du code rural permet aux maires qui le jugent utile, de demander à tout détenteur d'un chien de lui présenter une évaluation comportementale vétérinaire afin de prescrire des mesures de nature à prévenir le danger lié à ce chien.

La présente circulaire précise les conditions de mise en œuvre de l'évaluation comportementale canine prévue par l'article L.211-14-1 nouveau du code rural et ses textes d'application (décret du 6 septembre 2007 et arrêté du 10 septembre 2007).

Ce nouvel article permet aux maires qui le jugent utile, de demander une évaluation comportementale au détenteur d'un chien susceptible de présenter un danger. Les résultats de cette évaluation vétérinaire peuvent permettre aux maires de prescrire notamment des mesures de garde du chien en vue de prévenir le danger éventuel qu'il représente. Le vétérinaire qui sera choisi par le détenteur du chien pour la réalisation de cette évaluation doit figurer sur une liste départementale.

Il est précisé que cet acte ne s'assimile pas à l'avis vétérinaire prévu au II de l'article L.211-11 du code rural. En effet dans ce cas, le vétérinaire désigné par la direction départementale des services vétérinaires donne un avis à l'autorité administrative qui prescrit l'euthanasie d'un chien dans les 48 heures après son placement dans un lieu de dépôt. Cet avis permet de donner à l'autorité administrative les éléments à même de confirmer la nécessité de l'euthanasie. Par vétérinaire désigné on entend le vétérinaire en charge de la gestion sanitaire des animaux du lieu de dépôt. Toutefois, rien n'empêche un vétérinaire, intervenant au titre du II de l'article L.211-11, de figurer sur la liste départementale définie dans la présente circulaire.

1°) L'évaluation comportementale : une faculté ouverte aux maires

Une évaluation comportementale peut être demandée par le maire, s'il l'estime opportun, pour tout chien qu'il désigne en application de l'article L.211-11 du code précité. Il s'agit d'une faculté ouverte au maire, qui n'est jamais tenu de prescrire cette mesure avant de prendre l'une des mesures prévues par les articles L.211-11 et suivants du code rural mais qui peut le faire s'il ne s'estime pas suffisamment éclairé sur la dangerosité potentielle d'un chien. Cette évaluation peut être utile en dehors des situations d'urgence. Le champ d'application de ce texte est large puisque tous les types de chiens peuvent être évalués, quelle que soit leur race.

Cette évaluation est effectuée par un vétérinaire choisi par le propriétaire ou le détenteur du chien sur une liste départementale. Les frais d'évaluation sont à la charge du propriétaire du chien.

Toute demande d'évaluation comportementale par le maire est subordonnée au fait que le chien est valablement identifié.

2°) Modalités d'inscription des vétérinaires sur la liste départementale

L'arrêté du 10 septembre 2007 relatif aux modalités d'inscription des vétérinaires sur une liste départementale en vue de réaliser des évaluations comportementales en application de l'article L.211-14-1 du code rural prévoit que l'inscription sur la liste départementale s'effectue par simple dépôt d'une demande du vétérinaire praticien volontaire auprès du directeur départemental des services vétérinaires.

Tout vétérinaire praticien inscrit au tableau de l'Ordre, dès lors qu'il a déposé une demande écrite auprès du directeur des services vétérinaires du département où il exerce son activité professionnelle en renseignant la fiche d'information figurant en annexe 1, peut figurer sur la liste.

Cette demande devra mentionner l'identité du praticien et l'adresse professionnelle où l'évaluation comportementale d'un chien pourra être effectuée, le numéro d'inscription à l'Ordre des vétérinaires, l'année d'obtention du diplôme lui autorisant l'exercice de la profession de vétérinaire ainsi que, le cas échéant, la date et la nature de toute autre qualification, titre ou diplôme reconnu par l'Ordre des vétérinaires, en rapport avec le comportement animal (diplôme de vétérinaire comportementaliste délivré par les écoles vétérinaires). Le vétérinaire pourra également préciser son expérience dans le domaine de l'étude du comportement canin et les formations éventuelles suivies sur le sujet. Ces dernières informations sont données à titre indicatif mais leur absence ne s'oppose pas à l'inscription du vétérinaire sur la liste départementale.

La liste départementale qui sera établie doit mentionner, pour chaque vétérinaire :

- son identité,
- son numéro d'inscription à l'Ordre et son adresse professionnelle,
- l'année d'obtention du diplôme autorisant l'exercice de la profession de vétérinaire,
- toute qualification professionnelle, titre ou diplôme, figurant sur la liste établie par le conseil supérieur de l'Ordre des vétérinaires en application du 2° de l'article R-242-34 du code rural.

La liste, ainsi établie, fait l'objet d'un arrêté préfectoral. Elle est mise à jour pour tenir compte des radiations ou transferts d'activité des vétérinaires inscrits ainsi que des nouvelles demandes. Cette liste est publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture et transmise au Président du conseil régional de l'Ordre des vétérinaires. Elle est tenue à la disposition des maires.

3°) Modalités d'intervention du maire

Le maire, peut prescrire par voie d'arrêté au détenteur d'un chien de faire procéder à l'évaluation comportementale de son animal. (annexe 2)

Conformément à l'article 3 de l'arrêté du 10 septembre 2007 relatif aux modalités d'inscription des vétérinaires sur une liste départementale en vue de réaliser des évaluations comportementales en application de l'article L.211-14-1 du code rural, le vétérinaire qui procède à cette évaluation est choisi par le détenteur de l'animal parmi les vétérinaires inscrits sur la liste du département où il est domicilié. Toutefois, en l'absence de vétérinaire susceptible de conduire l'évaluation comportementale dans le département, le détenteur de l'animal peut recourir à un vétérinaire inscrit auprès de la préfecture d'un département limitrophe.

Il revient au détenteur du chien de choisir le vétérinaire évaluateur. Il doit se déplacer à l'adresse professionnelle du vétérinaire choisi, sauf autre choix proposé par ce dernier.

Le vétérinaire évaluateur choisi par le détenteur du chien est tenu de réaliser l'évaluation comportementale sauf clause de conscience ou motifs tels qu'injures graves ou défaut de paiement qu'il peut toujours invoquer en application du VI de l'article R242-48 du code rural.

4°) Modalités et résultats de l'évaluation comportementale

L'évaluation comportementale ne pourra être réalisée que sur un animal préalablement identifié.

Lorsqu'il lui apparaît que l'évaluation pour laquelle il a été choisi nécessite l'avis d'autres personnes, le vétérinaire évaluateur a la faculté de recourir à tout spécialiste de son choix. En tout état de cause, il reste seul responsable du déroulement et des conclusions de l'évaluation.

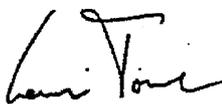
Un protocole d'évaluation permettra au vétérinaire d'évaluer la sociabilité de l'animal envers les humains et les animaux domestiques ainsi que, plus globalement, la qualité et le niveau de son intégration dans son environnement. L'historique médical et comportemental du chien est approfondi en prenant en compte le contexte dans lequel l'animal évolue ou est susceptible d'évoluer et la relation qu'il a établie avec son entourage. Les données recueillies permettront d'établir un profil comportemental et de renseigner une grille d'évaluation.

Le résultat de l'évaluation et les recommandations vétérinaires sont consignés dans un certificat vétérinaire qui pourra s'inspirer du modèle présenté en annexe 3 de la présente circulaire et sera délivré au détenteur de l'animal. Le détenteur de l'animal est invité à faire connaître au maire les conclusions de l'évaluation comportementale. A défaut, le maire apprécie la gravité et l'immédiateté de la dangerosité de l'animal au vu des éléments en sa possession, conformément à l'article L.211-11 du code rural.

Le vétérinaire doit conclure sur la dangerosité des animaux examinés : soit les chiens sont reconnus comme dangereux et l'euthanasie peut être recommandée, soit les chiens ne présentent pas de danger particulier et ne réclament par conséquent, aucune mesure de détention spécifique. Dans certains cas toutefois, un suivi médical, des séances d'éducation canine ainsi que des conditions de garde particulières dans les lieux publics ou dans les lieux privés peuvent être recommandées. Dans ce cadre, le vétérinaire évaluateur a la faculté de préconiser un nouvel examen de l'animal afin d'apprécier son évolution au regard de sa dangerosité éventuelle.

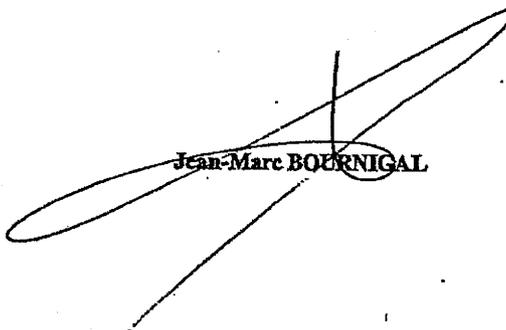
Vous voudrez bien informer les maires de votre département de ces dispositions.

Pour le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des
Collectivités Territoriales
et par délégation
Le Directeur des libertés publiques et des affaires
juridiques



Laurent TOUVET

Pour le ministre de l'Agriculture et de la Pêche
et par délégation
Le Directeur général de l'alimentation



Jean-Marc BOURNIGAL

GRENOBLE Les propriétaires de chiens dangereux en formation

D'une durée de quatre heures, elle sera obligatoire et gratuite.

Un arrêté municipal sur les chiens dangereux a été pris par la ville de Grenoble. Il impose aux propriétaires d'animaux de catégories 1 et 2 de suivre une formation de quatre heures sur «les dangers inhérents à leur détention et sur la responsabilité qui incombe aux propriétaires». La formation, obligatoire et gratuite, sera assurée le samedi matin par Philippe Danquin, l'un des très rares éducateurs canins municipaux en France.



A Grenoble, la non-déclaration de détention de chien dangereux sera passible d'une amende de 750 euros.

Amendes. Les 539 propriétaires de chiens dits «dangereux» déclarés sur Grenoble recevront une convocation pour suivre un stage par groupe de 15 à 20 personnes. Les stages seront organisés dans un délai de trois mois pour les maîtres de chiens de première catégorie et d'un an pour ceux de deuxième catégorie. En cas de refus, une amende de

38 euros est prévue. Il reste que tous les détenteurs de ce type de chiens ne se sont pas fait connaître, comme le souligne Michel Destot, député maire (PS) de Grenoble. Et ces propriétaires inconnus sont sans doute ceux qu'il faudrait «sensibiliser» en priorité. C'est pourquoi l'arrêté municipal rappelle la procédure pour

déclarer de tels animaux à la police municipale et qu'il est complété par des mesures de contrôle spécifiques. Notamment avec des patrouilles de police municipale renforcées dans des lieux ciblés avec, à la clé, une amende de 750 euros pour non-déclaration de détention de chien dangereux.

Claude Ferrero, à Lyon

Code rural (nouveau)

(Partie législative)

Section 2 : Les animaux dangereux et errants.

Article L211-11

Modifié par Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 - art. 25 ()

I. - Si un animal est susceptible, compte tenu des modalités de sa garde, de présenter un danger pour les personnes ou les animaux domestiques, le maire, de sa propre initiative ou à la demande de toute personne concernée, peut prescrire au propriétaire ou au gardien de cet animal de prendre des mesures de nature à prévenir le danger.

En cas d'inexécution, par le propriétaire ou le gardien de l'animal, des mesures prescrites, le maire peut, par arrêté, placer l'animal dans un lieu de dépôt adapté à l'accueil et à la garde de celui-ci.

Si, à l'issue d'un délai franc de garde de huit jours ouvrés, le propriétaire ou le gardien ne présente pas toutes les garanties quant à l'application des mesures prescrites, le maire autorise le gestionnaire du lieu de dépôt, après avis d'un vétérinaire désigné par la direction des services vétérinaires, soit à faire procéder à l'euthanasie de l'animal, soit à en disposer dans les conditions prévues au II de l'article L. 211-25.

Le propriétaire ou le gardien de l'animal est invité à présenter ses observations avant la mise en oeuvre des dispositions du deuxième alinéa du présent I.

II. - En cas de danger grave et immédiat pour les personnes ou les animaux domestiques, le maire ou à défaut le préfet peut ordonner par arrêté que l'animal soit placé dans un lieu de dépôt adapté à la garde de celui-ci et, le cas échéant, faire procéder à son euthanasie.

Est réputé présenter un danger grave et immédiat tout chien appartenant à une des catégories mentionnées à l'article L. 211-12, qui est détenu par une personne mentionnée à l'article L. 211-13 ou qui se trouve dans un lieu où sa présence est interdite par le I de l'article L. 211-16, ou qui circule sans être muselé et tenu en laisse dans les conditions prévues par le II du même article.

L'euthanasie peut intervenir sans délai, après avis d'un vétérinaire désigné par la direction des services vétérinaires. Cet avis doit être donné au plus tard quarante-huit heures après le placement de l'animal. A défaut, l'avis est réputé favorable à l'euthanasie.

III. - Les frais afférents aux opérations de capture, de transport de garde et d'euthanasie de l'animal sont intégralement mis à la charge de son propriétaire ou de son détenteur.

Article L211-12

Créé par Ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 - art. 11 ()

Les types de chiens susceptibles d'être dangereux faisant l'objet des mesures spécifiques prévues par les articles L. 211-13 à L. 211-16, sans préjudice des dispositions de l'article L. 211-11, sont répartis en deux catégories :

1° Première catégorie : les chiens d'attaque ;

2° Deuxième catégorie : les chiens de garde et de défense.

Un arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de l'agriculture établit la liste des types de chiens relevant de chacune de ces catégories.

Article L211-13

Créé par Ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 - art. 11 0

Ne peuvent détenir les chiens mentionnés à l'article L. 211-12 :

- 1° Les personnes âgées de moins de dix-huit ans ;
- 2° Les majeurs en tutelle à moins qu'ils n'y aient été autorisés par le juge des tutelles ;
- 3° Les personnes condamnées pour crime ou à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis pour délit inscrit au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants étrangers, dans un document équivalent ;
- 4° Les personnes auxquelles la propriété ou la garde d'un chien a été retirée en application de l'article L. 211-11. Le maire peut accorder une dérogation à l'interdiction en considération du comportement du demandeur depuis la décision de retrait, à condition que celle-ci ait été prononcée plus de dix ans avant le dépôt de la déclaration visée à l'article L. 211-14.

Article L211-14

Modifié par Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 - art. 25 0

I. - Pour les personnes autres que celles mentionnées à l'article L. 211-13, la détention de chiens mentionnés à l'article L. 211-12 est subordonnée au dépôt d'une déclaration à la mairie du lieu de résidence du propriétaire de l'animal ou, quand il diffère de celui de son propriétaire, du lieu de résidence du chien. Cette déclaration doit être à nouveau déposée chaque fois à la mairie du nouveau domicile.

II. - Il est donné récépissé de cette déclaration par le maire lorsque y sont jointes les pièces justifiant :

- 1° De l'identification du chien conforme à l'article L. 212-10 ;
- 2° De la vaccination antirabique du chien en cours de validité ;
- 3° Pour les chiens mâles et femelles de la première catégorie, le certificat vétérinaire de stérilisation de l'animal ;
- 4° Dans des conditions fixées par décret, d'une assurance garantissant la responsabilité civile du propriétaire du chien ou de celui qui le détient, pour les dommages causés aux tiers par l'animal. Les membres de la famille du propriétaire ou de celui qui détient d'animal sont considérés comme tiers au sens des présentes dispositions.

III. - Une fois la déclaration déposée, il doit être satisfait en permanence aux conditions énumérées au II.

IV. - En cas de constatation de défaut de déclaration de l'animal, le maire ou, à défaut, le préfet met en demeure le propriétaire ou le détenteur de celui-ci de procéder à la régularisation de la situation dans un délai d'un mois au plus. A défaut de régularisation au terme de ce délai, le maire ou, à défaut, le préfet peut ordonner que l'animal soit placé dans un lieu de dépôt adapté à l'accueil et à la garde de celui-ci et peut faire procéder sans délai et sans nouvelle mise en demeure à son euthanasie.

Les frais afférents aux opérations de capture, de transport, de garde et d'euthanasie de l'animal sont intégralement mis à la charge de son propriétaire ou de son détenteur.

Article L211-14-1

Créé par Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 - art. 26 0

Une évaluation comportementale peut être demandée par le maire pour tout chien qu'il désigne en application de l'article L. 211-11. Cette évaluation est effectuée par un vétérinaire choisi sur une liste départementale.

Les frais d'évaluation sont à la charge du propriétaire du chien.

Un décret détermine les conditions d'application du présent article.

Article L211-15

Créé par Ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 - art. 11 0

I. - L'acquisition, la cession à titre gratuit ou onéreux, hormis les cas prévus au troisième alinéa de l'article L. 211-11 ou au troisième alinéa de l'article L. 211-29, l'importation et l'introduction sur le territoire métropolitain, dans les départements d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon des chiens de la première catégorie mentionnée à l'article L. 211-12 sont interdites.

II. - La stérilisation des chiens de la première catégorie est obligatoire. Cette stérilisation donne lieu à un certificat vétérinaire.

ASSOCIATIONS

Chiens dangereux : la SPA face à la polémique

Article paru dans l'édition du 29.11.07

"Une fois de plus, on agit dans l'urgence, dans la réaction, et on créé une psychose infondée".

Millau n'est pas une petite ville tranquille. Un jour, vous verrez, un python étranglera un enfant... » Jacques Godfrain, maire UMP de Millau, avoue adorer les animaux, « et notamment les chiens ». Mais il n'aime pas qu'ils aient « mauvaise réputation par le fait de maîtres irresponsables ».

Alors, depuis début novembre, il a relancé une campagne de sensibilisation destinée à faire réagir ses 22 000 administrés. Une campagne choc puisque sur plusieurs panneaux municipaux, et dans certains commerces, les Millavois peuvent découvrir la silhouette sur fond jaune d'un rottweiler agressif, surplombé du slogan « il tue », et accompagné de deux numéros de téléphone.

La municipalité avait lancé début 2007 une première campagne de sensibilisation, le slogan était alors « il peut tuer », et mis en place une « brigade de salubrité » composée de trois policiers municipaux spécialisés dans le repérage de chiens errants ou non tenus en laisse, et très attentive aux petits besoins urbains non maîtrisés de nos amis canins.

Mais, suite à la mort d'un bébé mordu par un bâtard, à Bobigny, le 24 octobre, et alors que le projet de loi concernant les chiens dangereux a été adopté par le Sénat le 7 novembre, le maire a voulu frapper fort. « Ce n'est pas parce que nous approchons des élections municipales que les chiens se mettent à mordre, poursuit-il, je fais la chasse aux maîtres, pas aux animaux, nous voulons vivre en sécurité. »

La Société protectrice des animaux (SPA) a réagi vivement par l'intermédiaire de son porte-parole national, Laurent Biscaye : « Une fois de plus, on agit dans l'urgence, dans la réaction, et on créé une psychose infondée. Ce n'est pas en stigmatisant les chiens soi-disant dangereux, dogues, dobermans, rottweillers, que l'on va régler le problème de la responsabilité des propriétaires. Cela fait longtemps que nous demandons de dédramatiser et d'adopter une attitude de concertation, en partenariat avec l'ensemble des professionnels travaillant aux côtés des animaux. »

Sur place, dans le refuge et fourrière de la SPA, on s'avoue interloqué, et désabusé. Pour Lucie Laborie, une des trois salariées de la structure qui accueille une soixantaine de chiens en attente d'adoption, « cette campagne ne fait qu'augmenter la polémique. La dangerosité ne dépend pas de la race mais de l'éducation. Les chiens méchants ne sont pas les molosses, mais plutôt les chiens de chasse abandonnés et non dressés ».

Depuis le début du mois de novembre, outre les appels téléphoniques de personnes choquées, elle a également reçu cinq ou six chiens ramassés par la brigade de salubrité, « qui [nous] les confie pour le tatouage ou la stérilisation. C'est d'ailleurs ce que nous demandons depuis longtemps, agir en amont en responsabilisant les gens, en réglementant le commerce, et en rendant la stérilisation obligatoire ».

Ces préconisations ont été oubliées par le projet de loi, qui renforce cependant le pouvoir des maires en rendant possible l'euthanasie d'un animal de catégorie 1 (chien d'attaque) ou 2 (chien de défense) si le propriétaire n'a pas suivi une formation adéquate.

Cette loi est souhaitée et soutenue par Jacques Godfrain, qui a également répondu à la SPA en lui proposant un partenariat développé. Mais la campagne n'a pas réellement porté ses fruits, puisque lui-même, mi-novembre, a été attaqué à la sortie de son bureau par deux bouledogues : « Je m'en suis sorti en donnant des coups de pied. Heureusement, car le planton du commissariat m'a ensuite dit que la plainte n'était enregistrable que si je m'étais fait mordre. »

Philippe Gagnebet



Liberté - Égalité - Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le Ministre

Paris, le 30 août 2007

Ref.: NOR/INT/D/07/30042/J

**Le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer
et des collectivités territoriales**

à

**Mesdames et Messieurs les Préfets,
Monsieur le Préfet de Police**

En communication à

**Monsieur le Directeur Général de la Police Nationale
et
Monsieur le Directeur Général de la Gendarmerie Nationale**

OBJET : Mise en œuvre de la réglementation applicable aux chiens dangereux.

REF : Circulaires des 15 juin 2006 et 3 mai 2007.

Un nouveau drame ayant coûté la vie d'un enfant en bas âge vient rappeler la nécessité de la plus grande vigilance et de la plus grande fermeté dans la mise en œuvre de la réglementation applicable aux chiens dangereux telle qu'elle résulte des articles L 211-11 et suivants du Code rural.

Cette réglementation a été récemment renforcée par la loi du 5 mars 2007 qui a donné aux maires et par substitution aux préfets des pouvoirs de prévention supplémentaires dont la portée a été précisée par la circulaire du 3 mai 2007 citée en référence.

Afin de prévenir de nouveaux drames, je vous demande de vous impliquer personnellement dans ce dossier et notamment de faire plein usage des pouvoirs que vous a confiés le législateur. A cette fin :

1) Je vous demande de donner des instructions aux services de police et aux unités de gendarmerie afin qu'ils mettent en œuvre un programme renforcé de contrôles des chiens dangereux sur la voie publique et sur les lieux ouverts au public. Il convient de vérifier que les conditions de détention de ces animaux soient strictement conformes aux exigences de la loi et de sanctionner en conséquence les manquements constatés. A cette fin, vous vous rapprochez des procureurs de la République afin que soit assurée une bonne coordination entre ces contrôles et l'exercice de l'action publique dans ce domaine.

.../...

2) Il convient que vous engagiez une action systématique de sensibilisation des maires à l'ensemble des compétences que leur confère le Code rural en matière d'animaux dangereux et en particulier de chiens dangereux. Chaque fois que nécessaire, vous n'hésitez pas à vous substituer aux autorités municipales en cas de carence de leur part. Vous vous substituerez à elles notamment pour prescrire aux propriétaires d'un animal des mesures préventives ou pour placer des chiens présumés dangereux dans un lieu de dépôt adapté (L. 211-11 I et II du Code rural).

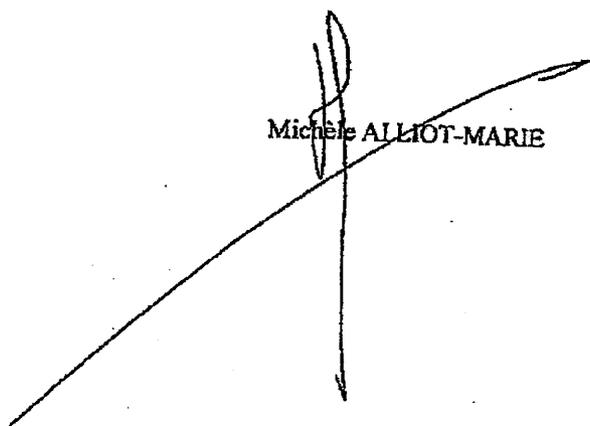
3) Le décret fixant les conditions de mise en œuvre par le maire de l'évaluation comportementale des chiens sera très prochainement publié. Vous solliciterez sans attendre le directeur départemental des services vétérinaires qui doit vous proposer une liste départementale de vétérinaires chargés de cette évaluation et arrêtée par vos soins.

4) Je vous demande d'établir mensuellement un état d'application de la loi dans votre département que vous transmettez sous le triple timbre du secrétariat général, de la direction générale de la police nationale et de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

Le premier état relatif aux huit premiers mois de l'année devra être établi d'ici le 15 septembre 2007.

La prévention des accidents liés à la détention de chiens dangereux est une priorité à laquelle j'attache une grande importance. Le dispositif juridique applicable aux chiens dangereux sera très prochainement complété dans le sens du renforcement du contrôle des aptitudes à la détention des propriétaires de chiens et du comportement de ces derniers au regard de la sécurité des personnes.

Sans attendre ces évolutions, il vous revient par votre mobilisation de traduire très concrètement par les initiatives qui relèvent de votre compétence cette volonté gouvernementale qui répond à une demande forte de nos concitoyens.

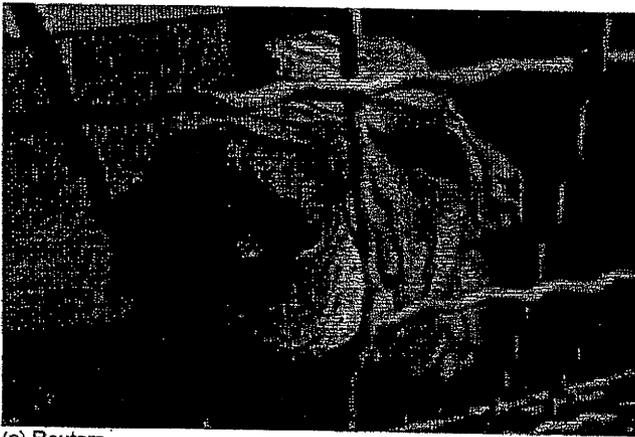

Michèle ALLIOT-MARIE

CHIENS DANGEREUX

Le projet de loi adopté en conseil des ministres

NOUVELOBS.COM | 11.10.2007 |

Le texte, qui durcit les obligations et la répression des propriétaires, devrait passer devant le Sénat autour du 25 octobre.



(c) Reuters

Le projet de loi sur les chiens dangereux a été adopté, jeudi 11 octobre, en conseil des ministres. Le texte durcit les obligations et la répression des propriétaires. Il prône notamment la tolérance zéro à la moindre morsure. Le projet comporte finalement quinze articles.

Il devrait ensuite passer devant le Sénat, vers le 25 octobre. En effet, le gouvernement compte accélérer le mouvement, étant donné la multiplication des accidents, très médiatisée ces dernières semaines.

Entre autres projets, le texte propose un permis d'aptitude pour les maîtres de chiens dangereux, des amendes en hausse, le signalement et la formation des maîtres de chiens mordeurs.

Fichage des propriétaires

Les modifications concernent la loi de mars 2007 "relative à la prévention de la délinquance" qui "a modifié le code rural", elles suivent quatre axes.

Premier point: le fichage des détenteurs de chiens dangereux en plusieurs catégories (catégories 1, d'attaque, et 2, de garde ou de défense). Ceux-ci devront passer une formation, qui validerait leur connaissance des règles de sécurité et leurs capacités à avoir autorité sur leurs molosses.

Euthanasie

Deuxième axe, toute morsure de chien, sans distinction de race ou de catégorie, devra être signalée en mairie. Le chien qui a mordu subira une "étude

comportementale" et son maître suivra une formation, la "même que pour les chiens de catégories 1 et 2". Le maire pourra procéder "à l'euthanasie" d'un animal de catégorie 1 ou 2 si son propriétaire ne s'est pas formé.

Troisième idée de la future loi, les chiens de catégorie 1 seront désormais totalement interdits. Cette mesure vise aussi les animaux nés de croisements, désormais prohibés, selon l'Intérieur. Ces chiens "seront euthanasiés". L'article 7 prévoit la disposition pénale sanctionnant la détention illicite de chiens de cette catégorie.

Les autres articles du projet de loi déclinent notamment la police administrative et les délais d'application des mesures.

Acte de cession des chiens

Les chiens nés avant la dernière loi sur les chiens dangereux, de 1999, et ceux détenus par des gens "pouvant apparaître de bonne foi" (c'est-à-dire ignorant la dangerosité de leur chien), échapperont à l'euthanasie. A condition que ces animaux soient conformes à la réglementation.

Le texte de 1999 renforçait déjà considérablement l'arsenal des mesures de sécurité face aux chiens dangereux. Il impose, par exemple, de museler les molosses dans la rue ou de les signaler en mairie. Mais ces mesures ne sont guère respectées.

Dernier volet du projet: un "acte de cession" des chiens, avec visite vétérinaire et bilan sanitaire obligatoires dès l'acquisition. Les propriétaires ne déclarant pas leurs chiens et ne disposant pas de ce certificat d'aptitude seront punis par des amendes.

"Ineptie"

La "police administrative sera renforcée" et les amendes revues à la hausse, avertit le ministère. Toute morsure fera l'objet d'une enquête pénale, à l'issue de laquelle les maires devront décider d'euthanasier ou pas l'animal.

Parallèlement, la place Beauvau a créé un "groupe de travail" pour mettre en place une campagne de "sensibilisation et d'information", à la télévision et à l'école.

Ce projet suscite des critiques. La Société protectrice des animaux (SPA) estime que les professionnels sont contre "l'ineptie de la catégorisation administrative" des chiens et "l'aberration des mesures d'euthanasie". L'Intérieur répond qu'il faut aller au delà des classifications 1 et 2, et "s'intéresser désormais à tous les chiens mordeurs, quelle que soit leur catégorie et leur race". Ce n'est pas de la "répression", assure le ministère, mais "de la formation".

CHIENS

La vogue du pitbull soulève un problème de sécurité urbaine

Le Monde. Article paru dans l'édition du 30.11.96

CHIENS Pitbulls, mais aussi désormais dogues argentins ou rottweillers... Ces quelques milliers de spécimens dits « mordants », prisés surtout dans les banlieues parisiennes, continuent d'alimenter les faits divers dans les journaux : enfants blessés, policiers mordus, combats clandestins... **FAUT-IL bannir la bête ou punir le maître ?** Georges Sarre, député de Paris et maire (MDC) du 11^e arrondissement, a émis, jeudi 28 novembre, une proposition de loi visant à instaurer un certificat de détention de pitbull et à « renforcer les sanctions ». A l'instar de l'office HLM des Hauts-de-Seine, qui vient d'en interdire l'élevage à ses locataires, certains prônent l'éradication pure et simple de cette espèce : une autre proposition de loi sera soumise en ce sens au Parlement début 1997. **LA LÉGISLATION EN VIGUEUR, qui assimile le chien à une arme, n'est pratiquement pas appliquée.**

CES CHIENS-LÀ ne s'appellent pas Rex, Mabrouk ou Belle. Leurs maîtres préfèrent généralement des petits noms dans l'air du temps : Saddam, Bogota, Tueur, Bronx, Irak, Tyson... Une pincée d'exotisme pour des molosses dont le territoire se limite après tout aux cités de banlieue et à quelques trottoirs parisiens. Le plus célèbre est sans conteste l'américain pitbull terrier. Court sur pattes, fort en muscles, doté d'une mâchoire surpuissante, cet athlète des chenils est accusé de tous les maux : croqueur d'enfants, mordeur de policiers et de vieilles dames, complice des dealers, bouffeur de chats et de poulets.

DES CONCURRENTS DE POIDS

La mode canine évoluant, le pitbull s'est pourtant découvert des concurrents de poids. A commencer par son cousin, l'américain Staffordshire, que l'on dit plus lourd. Mais il a aussi un rival sud-américain, le dogue argentin. Habitué à traquer les pumas dans la pampa, il sévit désormais entre Corbeil-Essonnes et Evry-Ville nouvelle. Citons encore le mâtin de Naples, méridional pure souche, dressé jadis pour combattre les taureaux. N'oublions pas, enfin, l'imposant rottweiler. Un costaud celui-là : gros comme deux pitbulls bien nourris, ce serait le plus dangereux pour l'homme.

Sur les 7,8 millions de chiens recensés sur le territoire national, seuls quelques milliers sont concernés, mais le problème est d'importance. Dans certaines villes, où les délinquants s'improvisent volontiers maîtres-chiens, la crainte confine à la psychose. Il ne se passe pas une semaine sans que soit annoncée, ici ou là, une mesure réglementant la circulation des animaux potentiellement dangereux, les « mordants » comme disent les spécialistes. Depuis le début de l'année, l'unité cynophile de la préfecture de police de Paris en a capturé quinze. Quant à l'office des HLM des Hauts-de-Seine, il vient d'interdire à ses 27 000 locataires d'élever de telles bêtes.

Ces mesures parfois discutables sur le plan juridique sont-elles justifiées ? A en croire les élus et la plupart des policiers, Saddam, Tyson et tous leurs congénères ont vocation à montrer les crocs. Il n'y a pas mieux pour maintenir à distance les bandes adverses, la police et les vigiles de supermarché. La chronique banlieusarde est là pour le confirmer. Au mois de juin, deux adolescents avaient été arrêtés dans une forêt de l'Essonne alors qu'ils organisaient un combat devant une quinzaine de spectateurs. Au mois d'octobre, à La Plaine-Saint-Denis, un conducteur de bus a été agressé par des passagers qu'il refusait de laisser monter avec leur « pit ». A La Courneuve, début novembre, deux personnes d'Aubervilliers ont été interpellées après un vol sous la menace d'un chien. Dans le 11^e arrondissement de Paris, un homme d'origine asiatique fait l'objet d'une enquête pour avoir fait combattre en public un pitbull (30 kilos) et un tosa japonais (80 kilos). Partout, on ne compte plus les vols de blousons ou de VTT sous la menace d'un chien.

En fait, l'origine du phénomène remonte aux années 1989-90, époque où sont arrivés les premiers spécimens en provenance des Etats-Unis et du Mexique. Très vite, la bande des Abbesses, dans le 13^e arrondissement de Paris, a recours à leurs services. D'autres milieux vont suivre. Pour les skinheads d'extrême droite, il est de bon ton d'avoir un « pit ». Idem chez les « zoulous », amateurs de rap. L'effet de mode joue à plein.

Peu importe que le « pit » soit présenté hâtivement comme un « tueur ». Peu importe, aussi, que les journaux rapportent des histoires de bébés blessés ou de combats clandestins... Les propriétaires sérieux assurent qu'il s'agit en réalité d'un compagnon affectueux, pour peu qu'il soit bien éduqué. D'autres maîtres, majoritaires, se flattent au contraire de posséder une bête si imprévisible, dont ils entretiennent l'agressivité naturelle. Avoir un « pit » surtout un « red nose » (truffe rouge, poil marron) , c'est une manière d'être craint, donc d'exister.

Ce phénomène a permis à trois éleveurs importants de faire du « business » en région parisienne et à Montpellier. Le prix d'un chiot est monté jusqu'à 6 000 francs ; la saillie d'un mâle réputé coriace était rémunérée au minimum à 8 000 francs. Aujourd'hui, il est impossible d'évaluer le nombre des « mordants », quels qu'ils soient. Michel Le Cavorzin, commissaire principal à la direction des services vétérinaires de Paris, avance une statistique personnelle : « Sur dix propriétaires, quatre sont des gens équilibrés, les six autres sont déjà connus des services de police... » « NOTION SUBJECTIVE »

En dépit de la concurrence des dogues argentins et autres rottweillers, le pitbull continue de focaliser toutes les angoisses. A tort, selon M. Le Cavorzin : « Il ne mord pas plus que le berger beauceron ou le doberman ! Il faut prendre du recul sur ces affaires car le sentiment d'insécurité est une notion subjective. » Une analyse que partage Nathalie Martinet, fondatrice en 1993 d'une association de défense des pitbulls : « Donnez-moi le nombre exact de personnes réellement mordues ! En fait, il est surtout dangereux pour les autres chiens, car c'est un bagarreur, un dominant. »

Selon l'avocat marseillais Serge Pautot, auteur du livre *Le Chien et la loi* (Editions Juris, 1995), le pitbull est victime d'un « délit de sale gueule » : « Le jour où une vache encornera un paysan, faudra-t-il interdire les vaches sur tout le territoire ? Le problème, c'est le maître, pas l'animal. » Sans pour autant céder à la psychose, les policiers en poste dans les quartiers difficiles estiment, eux, que ces différents chiens constituent une menace par leur seule présence. Les incidents récents semblent leur donner raison.

Bannir la bête ou sanctionner le maître ? Vieux débat. En fait, l'arsenal juridique existant est plutôt complet. C'est ainsi que le nouveau code pénal, renforcé le 22 juillet 1996, assimile le chien à une arme. Le propriétaire fautif encourt donc des peines de prison ferme. En outre, le règlement sanitaire départemental prévoit des amendes (maximum 3 000 francs) contre les maîtres négligents, coupables de promener leurs bêtes sans laisse ni muselière. Selon le commissaire Le Cavorzin, ces textes devraient être davantage appliqués : « L'arsenal juridique est suffisant. Simplement, il ne faut plus hésiter à engager des procédures pénales. »

Le dispositif actuel mériterait cependant d'être clarifié car il devient difficile de s'y retrouver entre les lois, les règlements et les arrêtés. Restera, malgré tout, la question des méthodes d'intervention. Les forces de l'ordre manquent de moyens de capture. L'unité cynophile parisienne est bien équipée mais en banlieue ce n'est pas toujours le cas. En juin, à Corbeil-Essonnes, les gendarmes étaient aux prises avec Loko, le « pit » d'un homme soupçonné de braquage. La bête était coriace : elle n'a cessé d'attaquer qu'à la sixième balle reçue en pleine tête.

PHILIPPE BROUSSARD

http://www.senat.fr/doslegcom/pjlo7-029_com.html

Sécurité - Chiens dangereux - Examen du rapport pour avis Commission économique du Sénat 24 octobre 2007

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Dominique Braye** sur le projet de loi n° 29 (2007-2008) renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux.

M. Dominique Braye, rapporteur pour avis, a introduit son propos en soulignant que les accidents graves, et pour certains mortels, qui s'étaient succédé depuis l'été dernier mettaient en évidence que l'on ne disposait pas d'un cadre législatif adapté à la prévention des accidents causés par les chiens.

Le dispositif relatif aux chiens dangereux prévu par la loi du 6 janvier 1999, déjà modifié à deux reprises à la suite de drames semblables, s'est avéré efficace pour lutter contre le problème d'ordre public posé par les délinquants utilisant des chiens dressés à l'agression comme moyen d'intimidation ou arme par destination, mais il n'a pas de prise sur les accidents par morsures canines survenant dans la sphère privée, et le plus souvent dans le milieu familial, ce qui, a souligné le rapporteur pour avis, était prévisible car, comme il l'avait relevé en tant que rapporteur de la loi de 1999, ce texte « prenait le problème par le mauvais bout de la laisse » : il était, en effet, focalisé sur le contrôle de quelques races ou types de chiens présumés dangereux, négligeant le fait que tous les chiens peuvent être dangereux, et que c'est toujours le mauvais maître -qu'il soit délinquant, agressif, irresponsable ou simplement incompetent- qui fait le mauvais chien, et non le contraire.

Rappelant que le Sénat avait partagé cet avis -qui est aussi celui de tous les spécialistes-, mais non l'Assemblée nationale, **M. Dominique Braye, rapporteur pour avis**, tout en se félicitant que le Sénat soit aujourd'hui enfin saisi d'un texte qui se préoccupait du « bon bout de la laisse », a regretté que près de dix ans aient été perdus pour aborder le problème comme il convient, en mettant l'accent sur la prévention, c'est-à-dire sur l'appréciation de la dangerosité potentielle de chaque chien mais aussi de la compétence de celui qui en a la charge. (...)

M. Dominique Braye, rapporteur pour avis, a ensuite dressé le bilan, qu'il a jugé très inégal, de l'application de la loi du 6 janvier 1999. (...)

Parmi les aspects positifs, **M. Dominique Braye, rapporteur pour avis**, a cité la lutte contre le « phénomène pitbull », relevant que les contrôles des détenteurs de chiens autorisés par la loi avaient facilité la constatation d'infractions cumulables, comme l'avaient très bien compris les forces de l'ordre mais aussi les contrôlés, ce qui a contribué à faire passer la « mode » des pitbulls, au moins dans certains quartiers. S'interrogeant sur la fiabilité des statistiques, il a cependant noté que les élus avaient constaté, sur le terrain, la quasi-disparition de cette forme de délinquance et du sentiment d'insécurité qu'elle suscitait.

Le rapporteur pour avis a, en revanche, jugé le bilan du dispositif « chiens dangereux » de 1999 beaucoup moins positif en ce qui concerne la diminution du nombre des chiens « présumés dangereux » et la responsabilisation de leurs propriétaires, ce qu'il a mis au passif de l'erreur originelle de conception du dispositif, la « catégorisation » des chiens dangereux répartis de manière peu scientifique en deux catégories, dont l'une devait disparaître à terme -ce qui était impossible- et dont la détention était strictement limitée.

Les mesures imposées -déclaration, contrôle des conditions de détention et de circulation des animaux- étaient en elles-mêmes bonnes, mais elles n'ont pas dissuadé les gens de posséder de tels chiens, et n'ont, comme souvent, responsabilisé que les gens responsables, disposés à respecter les règles.

Mais a-t-on réduit le nombre des chiens dits dangereux ? Rien n'est moins sûr, car s'il y a eu des stérilisations, des saisies, des euthanasies et des abandons, on a vu en revanche augmenter la demande pour les chiens de « deuxième catégorie » et les chiens de race proche des chiens classés. **M. Dominique Braye, rapporteur pour avis**, a relevé, à cet égard, que certains de nos compatriotes trouvaient valorisant, et d'autres rassurant, de posséder un « chien méchant par détermination de la loi », tandis que ceux qui voulaient échapper aux contraintes, ou qui redoutaient les contrôles, ont acquis des chiens largement aussi « dangereux » mais qui n'étaient pas « classés », du moins en France. Le rapporteur pour avis a également noté que, jusqu'en octobre 2006, environ 17.000 chiens de première catégorie avaient été déclarés, et 117.000 chiens de deuxième catégorie mais que l'on ignorait totalement le nombre de ceux qui n'avaient pas été déclarés et que le ministère de l'agriculture estimerait à 600.000.

En conclusion de ce bilan, **M. Dominique Braye, rapporteur pour avis**, a jugé qu'il était grand temps de « changer de cap » et d'aborder autrement la problématique des accidents causés par les chiens. (...)

LAP
Note de
synthèse

Sujet n. LE MERCIER

EXAMEN DU Lundi 6. Dec. 10.

9H → 12H -

OP-ext-NS

CONCOURS EXTERNE D'OFFICIER DE LA POLICE NATIONALE

Des 26, 27 et 28 mars 2008

37 pages

EPREUVE DE NOTE DE SYNTHÈSE

Jeudi 27 mars 2008 à 14 heures 30 (heure de Paris)

(durée : 4 heures – coefficient 4)

SUJET : A l'aide des documents suivants, rédigez une note de synthèse de 5 à 6 pages maximum sur la place des victimes dans la société.

Document 1 : Extraits de *Le Préjudice et l'Idéal, pour une clinique sociale du trauma*, Paul-Laurent Assoun, Paris, Anthropos Psychanalyse, 2000, 4 pages.

Document 2 : « Rétention de sûreté des criminels dangereux : la place des victimes suscite la controverse », *Le Monde*, jeudi 31 janvier 2008, 1 page.

Document 3 : « La police nationale et l'aide aux victimes », communiqué sur le site de la DAPN, 1 page.

Document 4 : « La maison où l'on répare l'inceste », *Le Point* n° 1794, 1^{er} février 2007, 3 pages.

Document 5 : « Une loi pour améliorer l'exécution des décisions de justice », *Libération*, jeudi 17 janvier 2008, 1 page.

Document 6 : Extraits de *Dans le nu de la vie, Récits des marais rwandais*, Jean Hatzfeld, Paris, Seuil, 2000, 2 pages.

Document 7 : « Les victimes d'attentat sont de moins en moins bien indemnisées », *Le Figaro*, samedi 26- dimanche 27 janvier 2008, 1 page.

Document 8 : Discours prononcés à l'occasion de la 7^{ème} rencontre entre la délégation aux victimes et les associations d'aide et de victimes, vendredi 6 juillet 2007, 9 pages.

Document 9 : « Le projet de loi sur la rétention de sûreté mis en examen au Sénat », *Libération*, mercredi 30 janvier 2008, 1 page.

Document 10 : « L'indemnisation de certains dommages par la commission d'indemnisation des victimes (Civi) », in *Le Guide des Infractions*, Jean-Christophe CROCCQ, Paris, DALLOZ, 6^{ème} édition 2005, 2 pages.

Document 11 : Extrait de *Par-delà le crime et le châtement, Essai pour surmonter l'insurmontable*, Jean Améry, Paris, Acte Sud, 1995, 2 pages.

Document 12 : « Les victimes pourront porter plainte sur le net », *Le Figaro*, mercredi 30 janvier 2008, 1 page.

Document 13 : Extrait de *l'Imprescriptible*, Vladimir Jankélévitch, Paris, Seuil, 1986, 1 page.

Document 14 : « Une reconnaissance juridique tardive », in *Les Victimes, violences publiques et crimes privés*, Carole Damiani, Paris, Bayard, 1997, 8 pages.

Nota : Avant de composer, il est demandé aux candidats de bien vouloir vérifier que le présent dossier comporte bien toutes les pages.

Le Préjudice et l'Idéal

*Pour une clinique sociale
du trauma*

Le préjudice et son idéal

Mais cela suppose de saisir le lien entre la problématique du préjudice et celle de l'idéal, car la ligne de résistance est bien celle de l'(auto)idéalisement du préjudice.

Il y a bien en apparence opposition radicale entre les deux notions. Le préjudice dit le manque, l'endommagement, le « dol. » — soit le vif sentiment, chez le sujet, d'une « privation », par suite d'un tort qui lui a été fait ; l'idéal pointe vers un objet des plus précieux, véritable « générateur » narcissique qui dynamise l'existence du sujet. Tension radicale de la dé-complétude et de la re-complétude.

Mais précisément : à bien y regarder, l'idéal désigne le manque qu'il vient suppléer — ce que trahit le *travail de l'idéal*, toujours actif à faire mousser un objet qui soutient la quête, précisément de manquer. Quant au préjudice, s'il confronté à la dé-complétude, il porte à la traque de tout semblant de comblement. La subjectivité préjudiciée trouve dans son propre manque à (re)gagner le ressort de sa propre fondation.

Nous approchons du lieu à dégager et à explorer : interface entre la « dépression préjudicielle » et l'« exaltation psychique » de l'objet. C'est l'effet subjectif du préjudice, en sa pointe extrême, de *faire mousser l'idéal*. On le sent bien à ce qui donne aux va-nu-pied vocation mythique aux Croisades rédemptrices.

Au-delà de quelque psychologie de la « surcompensation », dont Adler avait systématisé la figure¹, c'est cette position que nous avons à penser : un sujet qui fonde son idéal de son préjudice et trouve dans son manque-à-être le principe de sa propre clôture.

Figure à double face — clinique et sociale — caractérisable comme « superlativation » de la misère.

Le « syndrome d'exceptionnalité »

Comment le sujet préjudicié passe-t-il de la pensée de son manque à son idéalisement ? C'est ce que l'on peut appeler la « position d'exception ».

C'est au cœur de la situation analytique que cette figure est décrite par Freud, qui en suggère la valeur de « type de caractère² ».

Le « caractère » se révèle en fait par une attitude symptomatique, surgie pendant le travail analytique. Il s'agit du moment où

1. Cf. *Psychanalyse*, op. cit., p. 254 sq.

2. *Quelques types de caractères tirés du travail psychanalytique*, II. « Les exceptions ».

certains patients se cabrent contre l'exigence de renoncement partiel à une satisfaction, exigée par le traitement : « Que l'on demande aux malades un renoncement provisoire à une satisfaction de plaisir quelconque, un sacrifice, une disponibilité pour prendre sur soi pour un temps une souffrance (*Leiden*) en vue d'une fin meilleure ou ne serait-ce que la décision de se soumettre à une nécessité valable pour tous, on se heurte alors à certaines personnes (*einzelne Personen*) qui se cabrent contre une telle demande avec une motivation particulière¹. » Voilà donc l'événement, l'« incident » et voici le discours qui le motive, le sujet préjudicié tenant à peu près ce discours :

« Ils disent qu'ils ont assez enduré et ont été suffisamment privés, qu'ils ont droit à être dispensés de nouvelles exigences et qu'ils ne se soumettent plus à une nécessité inamicale, car ils seraient des exceptions (*Ausnahmen*) et entendent aussi bien le rester. » (souligné par nous).

Ce que Freud épingle ici, en un texte décisif, c'est ce que nous baptisons « syndrome d'exceptionnalité », dont il donne là la formule princeps.

Cette formule est écrite en quelque sorte en « style indirect », utilisé quand on rapporte littéralement ce qu'un locuteur a dit en substance. On y trouve le « raisonnement préjudiciel » : référence à d'anciennes épreuves et à une privation (*Entbehrung*) d'origine qui justifie de refuser de donner consentement à de nouveaux renoncements — fût-ce pour obtenir, à terme, un « gain » personnel quant à « la capacité d'agir et de jouir » —, mais au-delà, à la Loi de la Nécessité (*Notwendigkeit*), valable pour tous et pour chacun — mais justement pas pour ces « personnes particulières » (*einzelne Personen*).

En bref, ces sujets ont le sentiment d'avoir « déjà donné », et même « plus souvent qu'à leur tour », et à qui, au fond, sinon à cet Autre qui les a saigné aux quatre veines et sur lequel ils auront sans doute « leur religion » ? C'est là-dessus qu'ils fondent un refus de faire un pas de plus sur le chemin de l'analyse, donc dans la logique des concessions, mais aussi de la reconnaissance. Voilà donc érigée la prétention ou revendication (*Anspruch*) d'être

1. *Les exceptions, op. cit., G.W.X, 366.*

exemptés des obligations de cette loi imposable au « commun des mortels ».

C'est donc cette espèce d'« avance » prise sur le dommage, par le préjudice d'origine, qui ouvre un « crédit » symbolique — au sujet, qui dès lors pose tous les autres, actuels et futurs, comme débiteurs potentiels : « Nul n'a plus rien à me demander ni à exiger de moi, compte tenu de ce que l'"on" — l'Autre — m'a fait. » Il peut arguer dès lors d'une clause d'exemption et d'exception légitimes.

On comprend que cette attitude entraîne en quelque sorte mécaniquement un enlèvement du travail en cours, le sujet s'avérant enkysté dans une position d'origine, inexpugnable. Mais — et c'est ce qui nous intéresse ici —, ce qui surgit ainsi dans le dispositif analytique, c'est ce qui organise aussi bien un véritable style de vie. C'est même l'analyse qui fait surgir le symptôme social.

La figure d'exception

Il y a bien là résistance caractérielle, mais il ne suffit pas de s'aviser que, décidément, de tels sujets sont rétifs à l'analyse : il faut plutôt comprendre pourquoi ce qui se révèle, justement électivement dans l'analyse, c'est un sujet qui nage à contre-courant. Le « malaise de la civilisation », à ce moment précis, vient rendre visite à l'analyse ou, pour le dire autrement, l'analyste est en position d'effectuer un sondage dans le « malaise de la civilisation ». Car ces sujets rétifs à la logique de l'échange analytique, ce sont ceux-là même qui viennent manifester, dans l'atmosphère collective, cette « manière d'être ».

Voici dégagee une question majeure : sur quoi se buttent ces sujets « butés » ? Il est essentiel de ne pas faire de ces sujets une classe à part — comme y incline la théorie des border lines, dont le cousinage apparent avec les « exceptions » est au reste avéré.

Freud a soin de rappeler que la psychanalyse est tout aussi bien rétive à quelque logique sacrificielle : quand il est requis des analysants de « renoncer », ce n'est pas inconditionnellement et en quelque sorte *sine die*. Pas question de renoncer à « tout plaisir ». On ne sait que trop les effets pervers du « sacrificiel » dans l'économie névrotique. Il n'en reste pas moins qu'il n'y pas d'analyse sans la confrontation à ce « quelque chose à perdre ». Condition *sine qua non* pour résilier cette « vie de plaisir » inconsciente morbide qui met le sujet à demeure de son impasse. Il faut donc croire que ces sujets ont trop donné — ou, comme ils le disent, « on » leur a trop pris — pour avoir encore quelque chose... à perdre. Voilà un « grippage » majeur, qui touchant au symptôme dans l'analyse, révèle — en miroir — le symptôme social. Les sujets vont alors dans le monde avec cette « revendication » (*An-spruch*) qui configure leur être-à-l'autre.

D'autre part, il y a lieu de rappeler qu'il y a bien une pente chez quiconque à « se prendre pour une exception » et de « revendiquer des privilèges par rapport à d'autres ». Parler d'exception, c'est parler du sujet — qui se croit — chroniquement — « exceptionnel ». Ce qui est désigné ici, c'est, au-delà de cette disposition, une figure qui configure son être à un certain trauma d'origine, entendons contemporain de ses « destins de vie (*Lebensschicksalen*) précoces ».

La figure en question se noue à partir d'un double élément : coup du sort et sentiment d'innocence : « Leur névrose était liée à un événement ou à une souffrance qui les avait atteint dans les premiers temps de l'enfance, dont ils se savaient innocents et qu'ils pouvaient considérer comme un désavantage injustifié de leur personne » (souligné par nous).

Le « droit d'exception » ou l'imprescriptible préjudice

Écoutons-le donc de cette oreille. Que dit-il ? « La nature a commis une lourde injustice envers moi... La vie me doit une indemnisation que je me procurerai ! » Et comment ? « Je dois moi-même commettre l'injustice car il m'a été fait une injustice. »

On le voit en cette épure : le sujet (ne) s'en remet (qu') à lui-même pour prendre les mesures qui s'imposent, pour forcer le destin dans l'autre sens — sur fond, il faut le relever, d'un profond sentiment « destinal ». En défi presque littéral aux propos socratiques soutenant qu'« il est préférable de subir l'injustice que de la commettre », il fonde son droit à commettre l'injustice sur la croyance à l'Injuste — *Unrecht*, c'est le tort qui lui a été fait qui fonde le droit imprescriptible d'exception. On reste bien dans la logique du Droit, mais portant trace de son inversion — conformément au retournement pervers : c'est au nom de l'*Un-Recht*, du « déni de justice » de l'Autre que le sujet fonde ses droits à l'acte transgressif. Ce sont bien des petits Richard III que Freud rencontrera dans sa pratique et le clinicien du malaise actuel les reconnaîtra sans peine.

Notons que, cette difformité et cette injustice, c'est à la Nature, une figure de la Déesse-mère qu'il les impute, et que c'est aussi d'elle, en son nom, qu'il prétend exiger réparation. Il ne passe pas par le père — au moins se fût-il conçu « laid et méchant » comme son procréateur, pouvant ainsi faire fond sur une identification. Avec la référence à cet Autre qui l'a « mal fichu », il abandonne tout projet d'identification à une instance symbolique : le préjudice activé en crime est façon de réaffirmer le collage à l'Origine, d'y afficher une sinistre fidélité.

On voit émerger en ce monologue le surmoi criminel — et après avoir « dit », il ne s'exprimera plus que par des actes, en une escalade destructive sanglante : une fois le déni de justice décrété, ça ne s'arrêtera pas d'« acter ». Le dieu vengeur du Préjudice est le Moloch qui exige sans cesse de nouvelles victimes : jusqu'aux « enfants d'Edouard », ces agneaux dont l'innocence immolée viendra symboliser l'innocence du crime. Effrayante escalade qui livre les enfants, pures victimes, au Moloch suscité pour réaliser la vengeance du préjudice originaire.

1. G.W.X, 365.

Le Monde

Jeudi 31 janvier 2008

Rétention de sûreté des criminels dangereux : la place des victimes suscite la controverse

Le Sénat devait entamer, mercredi 30 janvier, l'examen du projet de loi, qui suscite l'hostilité de nombreuses associations et des partis de gauche

Cent associations et partis de gauche - Génépi, Ligue des droits de l'homme, PS, PCF, Verts, etc. - devaient manifester à Paris, mercredi 30 janvier, contre le projet de loi sur la rétention de sûreté des criminels dangereux, à l'occasion du début de l'examen de ce texte au Sénat.

Le projet de loi, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 10 janvier, prévoit le placement dans des centres socio-médico-judiciaires des criminels dangereux, à l'issue de leur détention, si leur dangerosité est attestée par une commission pluridisciplinaire.

Ce texte a été décidé par Nicolas Sarkozy, après des rencontres avec des familles de victimes de faits divers : le viol d'Enis, 5 ans, par Francis Evrard, qui sortait de prison, et le meurtre de deux

membres du personnel médical à Pau par Romain Dupuy, qui a bénéficié d'un non-lieu pour raison psychiatrique.

Ce lien de cause à effet continue de susciter de vives réactions. Le Syndicat de la magistrature dénonce « la récupération de la douleur des victimes » par le gouvernement.

Les propos tenus par Nicolas Sarkozy le 20 août 2007, selon lesquels « le premier des droits de l'homme à défendre, c'est le droit de la victime », gêne également l'Institut national des associations d'aide aux victimes et de médiation (Inavem), une fédération associée à la politique publique de l'aide

aux victimes, qui regroupe plus de 150 associations, employant 900 salariés et 450 bénévoles.

« Le premier des droits de l'homme, explique son président, Hubert Bonin, c'est d'être libres et égaux en droits. Il ne doit pas y avoir de droits supérieurs pour les victimes. Cela heurte notre conception d'une justice restaurative qui apporte son soutien

aux victimes, mais qui se préoccupe aussi des auteurs. »

Pour M. Bonin, la protection des victimes « ne peut en aucun cas passer par une surpénalisation de l'auteur. Les victimes n'ont pas besoin que le sort de l'auteur soit aggravé. Cela ne peut pas guider une politique d'intérêt général. Une vraie défense des victimes n'a pas besoin de

« Les victimes n'ont pas besoin que le sort de l'auteur soit aggravé »

Hubert Bonin
président de l'Institut
des associations
d'aide aux victimes

surmédiation, de survictimisation. »

Le président de l'Inavem dénonce « une forme de démagogie » qui serait « contraire à l'intérêt des victimes, car cela risque de discréditer l'action que l'on mène pour elles ». « Cela nous expose, précise-t-il, aux critiques, que l'on peut comprendre parfois, de la part d'avocats, de magistrats ou de psychiatres, qui parlent de "dérive victimaire", ou de "folie compassionnelle". »

L'Association pour la protection contre les agressions et crimes sexuels, avec d'autres associations de victimes créées après un crime, apporte un soutien sans réserve au projet de loi. Le prési-

dent de l'association Aide aux parents d'enfants victimes, Alain Boulay, soutient également le texte, mais avec un sentiment de regret : « Nous approuvons, car il n'y a pas d'autre solution actuellement. C'est un grand sentiment d'échec. Au Québec, les travailleurs sociaux suivent quinze personnes ; en France, près de cent. On est obligés de prendre des mesures émergentes car on n'a pas mis en œuvre ce qui avait été promis. »

M. Bonin fait part de ses réserves sur le projet de loi : « J'ai l'impression que l'on prend les choses à l'envers. Il faut que l'on donne davantage de moyens à la prévention et au suivi. On sait qu'il y a des gens en prison qui ne sont pas pris en charge, même si une décision judiciaire le préconise. Appliquons toutes les mesures existantes, et l'on verra que l'on n'aura pas beaucoup l'occasion d'utiliser ces centres. »

L'examen du texte au Parlement reflète cette controverse. La commission des lois du Sénat entend limiter l'application immédiate du projet, que des sénateurs de la majorité - sur l'insistance du gouvernement - veulent rétablir. ■

ALAIN SALLES



La police nationale et l'aide aux victimes

Le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire développe une nouvelle politique d'aide aux victimes. Elle est mise en œuvre par la délégation aux victimes inaugurée en octobre 2005.

Au-delà du simple accueil, le commissariat de police doit être le lieu où débute et se construit l'accompagnement des victimes. En effet, c'est au plus près de l'événement douloureux, de la détresse face à un acte ignoble qu'il faut agir, pour rassurer, conseiller.

Plusieurs dispositifs se complètent désormais :

C'est ainsi que 319 bureaux ou missions d'aide aux victimes réalisent au quotidien les opérations pratiques de soutien et d'assistance. Chaque département dispose d'un correspondant départemental d'aide aux victimes.

La présence de travailleurs sociaux dans les commissariats s'intensifie (25). Les associations d'aide aux victimes tiennent désormais des permanences au sein de 120 commissariats de police. Par ailleurs, les victimes de violences au sein du couple font l'objet d'une prise en charge spécifique sur certains sites.

Enfin depuis le début de l'année se développe la présence dans les services de police de psychologues (6). Ces professionnels interviennent tant à l'égard des victimes, que des auteurs afin de prévenir la réitération des actes de violence.

La mise en place de ces dispositifs s'accompagne de la définition d'une doctrine en matière d'accueil ainsi que d'indicateurs permettant d'évaluer la qualité de cet accueil au même titre que l'ensemble des missions de police.

SOCIÉTÉ

La maison où l'on répare l'inceste

À Agen, l'ex-proprétaire du laboratoire Upsa consacre sa fortune à des jeunes filles victimes d'inceste. Installé dans la demeure familiale, ce « foyer » est unique en France. Recettes d'un succès.

PAR ÉMILIE LANEZ

Fanny, les cheveux encore plaqués de gel, raconte son récital de chant.

À ses côtés, Isabelle, une autre pensionnaire, danse, en pyjama, du hip-hop.

« Vois-tu, intervient l'éducatrice en souriant à Fanny, cela me gêne que tu aies chanté "Les petits lolos" de Balavoine. As-tu juste écouté les paroles ? » L'enfant prend la mine boudeuse, feignant de ne

pas comprendre en quoi avoir chanté les petits seins de lolitas posait un quelconque problème. « Bon, disons que l'essentiel demeure que tu aies bien chanté », conclut l'éducatrice. L'enfant se blottit dans ses bras.

Fanny, 14 ans, comme toutes ses camarades vivant à la maison d'accueil Jean-Bru, a été victime d'inceste. Les onze pensionnaires ont entre 14 et 20 ans. Elles viennent de toute la France.

Certaines sont présentes depuis quelques semaines, d'autres depuis des années. Toutes ont été victimes de violences sexuelles inter ou extra-familiales. « Beaucoup de celles qui arrivent chez nous ont derrière elles un long parcours d'errance, ballottées de famille d'accueil en foyer », explique le chef de service, Alexis. Comme Samantha, qui détient le triste record de la maison, puisque placée depuis l'âge de 9 mois, elle a connu quatorze placements en quinze années de vie. Les demandes sont beaucoup plus nombreuses que les places disponibles dans cette maison, pas si grande. Quatre nouvelles entrées chaque année. L'association qui préside aux destinées du foyer se réserve le droit de refuser des dossiers présentés par l'Aide sociale à l'enfance. Les entrantes doivent en effet accepter une spécificité de l'établissement : participer activement à une prise en charge thérapeutique. « Elles savent qu'elles devront travailler sur les traumatismes qu'elles ont subis, qu'elles devront parler des violences sexuelles, les mettre en mots », dit Marianne, chef

de service adjointe. Certaines n'y parviennent pas et repartent.

Cette maison d'accueil est un lieu unique en France. Un établissement hors norme — il compte près d'un salarié pour un enfant. 80 % du budget, soit 1,3 million d'euros, sont consacrés à la masse salariale. En dix ans, 196 jeunes filles y ont vécu, 70 % d'entre elles ont réussi à construire une famille. L'endroit s'est composé au fil des ans d'un mélange inédit de savoir-faire éducatif avec une dose consistante de discipline, le tout doté de moyens financiers en rien comparables aux établissements s'occupant de l'enfance en danger. A l'origine de cette bonne fortune, la richissime propriétaire des laboratoires Upsa, Nicole Bru, 68 ans, médecin et épouse du dernier fils Bru.

« Madame Upsa », En 1994, après avoir présidé l'entreprise dont elle doubla le chiffre d'affaires en cinq ans, elle la vend, pour payer ses droits de succession, au laboratoire américain Bristol-Myers Squibb. « Exilée heureuse » à Genève, Nicole Bru ne souhaite pas conserver la maison de ses beaux-parents, hôtel particulier bourgeois qui fait l'angle d'une étroite rue au cœur d'Agén. Un endroit chargé d'histoire, puisque c'est ici, dans la cuisine au carrelage de marbre noir et blanc, que son beau-père mit au point le premier comprimé effervescent, qui assurera sa fortune. C'est là également que le génial découvreur inventa l'Effergal et toute une flopée de médicaments moins connus mais fort vendus, tout comme il y prononça le fameux sigle Upsa (Union pharmacologique et scientifique appliquée), également promis à une prestigieuse carrière mondiale. Nicole Bru veut faire de son argent œuvre utile. « Une chère amie, avocate aux assises, me parlait souvent de ses procès et des enfants, fracassés par des abus sexuels, qu'elle rencontrait. A l'époque, le sujet était totalement inexistant. » Elle offre la maison familiale, convertie aux normes d'un foyer d'accueil. Seul vestige d'un passé distingué : l'escalier majestueux, orné des photos de ses beaux-parents et de son mari. « Ma belle-mère serait surprise si elle revenait », sourit la fondatrice, qui piétine la boue du jardin où les palmiers et bananiers cèdent temporairement la place à la bétonneuse chargée de construire une nouvelle annexe.

En 1996, l'initiative de « Madame Upsa » fait scandale en ville. « On murmurait que j'installais un bordel, une secte, on me reprochait de me fabriquer une image politique afin de briguer la mairie. » Dans la communauté psychiatrique, l'idée de l'industrielle est d'emblée jugée dangereuse. « J'étais moi-même absolument opposée à l'idée de rassembler des enfants autour de leur symptôme, je craignais que ce foyer ne devienne un ghetto dont

les victimes auraient le front barré d'un slogan "Ici, abus sexuels.", témoigne Marceline Gabel, psychanalyste, travailleuse sociale, conseillère technique d'une série de cabinets ministériels et qui, convertie, dirige désormais d'une main ferme le conseil scientifique de la maison. Quant à la communauté des travailleurs sociaux, elle grimace de concert en voyant déferler sur la maison Jean-Bru les millions de sa mécène.

Les craintes des professionnels n'étaient pas suscitées par la seule jalousie. Il faudra, malgré toute la bonne volonté de la fondatrice et sa totale méconnaissance du sujet, quelques années d'errements avant que l'établissement ne trouve ses marques. « Quand je suis arrivé ici, voilà trois ans, la moitié des gamines n'allaient pas à l'école et fumaient dans la maison, en traînant », se souvient Michel Louvet, le directeur. L'homme scolarise toutes les pensionnaires, instaure un règlement strict : « Des limites pour les dépasser, un cadre pour s'y confronter », selon sa formule favorite. Michel Louvet est un fervent adepte de l'ordre. Ancien capitaine de gendarmerie, il dirige pendant cinq ans la cellule d'enquête qui s'efforcera en vain de retrouver la petite Marion.

« Des gestes parfaitement clairs. » Il démissionne de la gendarmerie lorsqu'on lui propose une affectation trop loin d'Agén, travaille alors pour des associations de victimes et de mineurs. Jusqu'au jour où l'ancienne présentatrice des journaux télévisés de FR3 Jacqueline Alexandre, amie de Nicole Bru et présidente en fonction de la maison, lui propose, perspicace, le poste de directeur. Pas facile, car l'établissement a déjà épuisé quelques spécimens. Laxistes, frileux, débordés, ils se sont succédés. Des jeunes filles se sont plaintes de gestes ambigus sans qu'on ait jamais su si elles fabulaient ou dénonçaient à raison.

Ce danger est constant. Les pensionnaires ont derrière elles une enfance abusée, hypersexualisée. « Il faut avoir des gestes et des regards parfaitement clairs, commente l'ancien gendarme. Rien ne doit laisser de marge susceptible d'interprétation. » Lorsqu'il accompagne certaines d'entre elles en voiture à leur rendez-vous chez le juge pour enfants et qu'il tombe, sur une main proche du levier de vitesses, il en fait calmement la remarque, demandant à la jeune fille de se rassembler. « Ce qui est délicat, c'est le dosage. Car nous ne devons pas perdre de vue qu'elles sont aussi des enfants qui ont parfois besoin de tendresse, de réconfort », témoigne Alexis. L'équipe d'encadrement — mixte — paraît aujourd'hui avoir trouvé en la délicate matière un équilibre serein. « La particularité de cette maison, précise Marceline Gabel, c'est que chaque semaine, durant

« CES JEUNES FILLES DOIVENT CESSER DE SE DÉFINIR COMME DES VICTIMES. NOUS LEUR DISONS QU'ELLES L'ONT ÉTÉ À UN MOMENT, AUJOURD'HUI RÉVOLU. DÉSORMAIS, ELLES DOIVENT DEVENIR ELLES-MÊMES. »

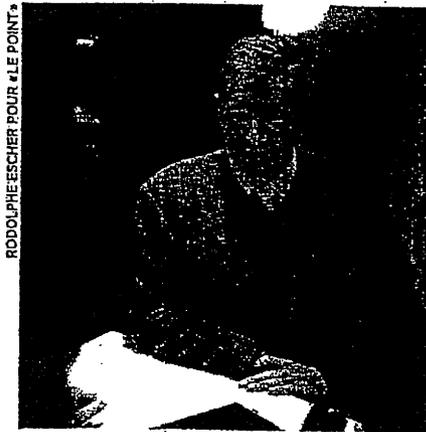
trois heures, les éducateurs peuvent confier à un psychiatre, venu pour les débriefer, ce qu'ils vivent. La pathologie de ces enfants les renvoie en effet à des choses très profondes, très délicates, dont il faut pouvoir se débarrasser. » Un luxe qui paraît nécessaire. « Moi, il m'est arrivé de devoir arrêter de m'occuper d'une gamine, car les choses glissaient. Mes collègues ont pris le relais. J'ai fait le point. Ensuite, je pouvais à nouveau faire mon métier avec elle », se souvient Alexis. Les éducateurs connaissent bien sûr l'histoire de chaque enfant. « Mais on ne la garde pas en tête », assure Marianne, éducatrice. Violées, battues, abusées par leur père et/ou leur mère, leur oncle, leur frère, certaines ont tourné dans des films pornographiques, posé pour des photos. « Ces jeunes filles doivent cesser de se définir comme des victimes.

Nous leur disons qu'elles l'ont été à un moment de leur vie, aujourd'hui révolu. Désormais, elles doivent devenir elles-mêmes et ne pouvoir s'abriter derrière aucune étiquette », explique Marianne. Une fois par semaine, chacune rencontre en ville son psychiatre, si nécessaire un médecin. La plupart d'entre elles se sont installées à la maison d'accueil Jean-Bru et ont de lourds traitements médicamenteux. Anxiolytiques, antidépresseurs, régulateurs d'humeur... Dans le placard à pharmacie, onze barquettes, étiquetées au prénom de chacune, contiennent les doses spécifiques. « Nous essayons de les réduire, en accord avec les médecins, nos jeunes filles ont été surmédicamentées. Une d'entre elles est même arrivée sous injection retard, elle avait la bouche constamment entrouverte, faisait pipi sous elle », témoigne un éducateur. L'injection retard est d'ordinaire réservée aux patients psychotiques lourds dont on craint qu'ils n'oublient leur traitement. On le leur donne chaque début de mois en une seule injection, qui devra répartir la dose dans leur corps pendant un mois. Conséquence : les injections sont extrêmement puissantes. L'enfant en question a cessé ces injections, remplacées par des prises journalières plus faibles.

Les pensionnaires arrivent ici en pleine adolescence, en plein éveil, donc,

de leur sexualité. « *Je me souviendrai toujours de cette gamine qui pleurait de joie parce que son petit copain l'avait embrassée sur la bouche, c'était la première fois* », dit un éducateur. Les jeunes filles, scolarisées dans les collèges et lycées publics en ville, sortent, rencontrent, découvrent les premiers flirts. Elles en parlent, et si les visites dans la maison sont interdites dans les chambres, elles peuvent demander contraceptifs ou préservatifs. « *Quand je suis arrivé, les strings étaient interdits, comme le maquillage*, raconte Michel Louvet. *Je les ai autorisés, car je trouve qu'elles ont le droit d'être affreusement normales, donc habillées comme les autres jeunes filles de leur âge.* » Demeurent interdites les jupes « *ras la conscience* ». Elles reçoivent 40 euros par mois d'argent de poche, 50 euros de « *droit de vêture* »...

L'échange d'informations est extrêmement codifié. « *La spécificité de l'in-*



« *Des limites pour les dépasser, un cadre pour s'y confronter* », répète Michel Louvet, le directeur

ceste, c'est le secret, c'est dire à un enfant : "Viens et ce qu'on fait là, tu ne le diras à personne." Chez nous, tout se sait. Elles peuvent avoir des entretiens en tête à tête avec des éducateurs, mais elles savent que ce qu'elles disent à l'un d'entre nous, elles le disent à tous », reprend Michel Louvet. Une règle d'or. Qu'elles mettent régulièrement à l'épreuve, en testant, vérifiant, confiant. Le pendant de cette transparence est en cours d'achèvement : afin de reconstruire leur intimité saccagée, chacune sera logée en chambre individuelle d'ici à l'été. Certaines étaient jusque-là deux par chambre. Une chambre dans laquelle nul n'entre. Pas même un éducateur pour exiger du rangement ■

« LA SPÉCIFICITÉ DE L'INCESTE, C'EST LE SECRET, C'EST DIRE À UN ENFANT "VIENS ET CE QU'ON FAIT LÀ, TU NE LE DIRAS À PERSONNE." CHEZ NOUS, TOUT SE SAIT. »

DANS LE NU
DE LA VIE*Récits des marais rwandais*

Un jour, je me suis fait attraper dans ma cachette d'eau. Ce matin-là, je m'étais enfuie derrière une vieille femme de connaissance. Nous étions accroupies dans l'eau en silence. Les tueurs l'ont déniché la première, ils l'ont coupée devant mes yeux, sans prendre la peine de la sortir de l'eau. Puis, ils ont fouillé minutieusement les feuillages autour, parce qu'ils savaient bien qu'une femme ne se dissimulait jamais seule, et ils m'ont trouvée. Je tenais mon enfant dans mes bras, ils l'ont abattu. J'ai demandé à sortir sur les herbes et de ne pas mourir dans la saleté de boue et de sang où gisait déjà la femme. Les hommes étaient deux, je n'oublie pas un trait de leurs figures. Ils m'ont traînée sous les papyrus, ils m'ont étendue d'un premier coup de massue en plein front, ils n'ont pas coupé le cou. Souvent, ils laissaient les blessés un ou deux jours dans la boue, avant de revenir les achever. Mais, quant à moi, je crois qu'ils ont simplement oublié de repasser par là, c'est pourquoi ils ont raté le travail.

Moi, je ne veux pas pleurer vengeance, mais j'espère que la justice nous proposera notre part d'apaisement. Ce que les Hutus ont fait est invraisemblable, surtout pour nous autres, leurs avoisinants. Les Hutus ont toujours imaginé que les Tutsis étaient plus hautains et plus civilisés, mais ce sont des bêtises. Les Tutsis réagissent seulement plus sobrement, dans le malheur et dans le bonheur. Ils sont simplement réservés de comportement. Il est vrai aussi que les Tutsis préparent mieux le devenir, c'est dans leur tradition. Mais de toute façon, dans le Bugesera, jamais les Tutsis n'ont causé de mal aux Hutus ; ils n'ont même jamais eu à leur égard de paroles douteuses. Ils étaient aussi misérables sur les collines, ils n'avaient pas de parcelles plus grandes et ils n'avaient pas plus de santé et d'éducation que les Hutus.

Je ne vois pas grand avantage ou désavantage à dire ça maintenant. Je le fais dans le doute, parce que trop de gens ne sont plus là pour pouvoir parler à leur place, tandis que le sort m'a prêté l'opportunité de parler à la mienne.

Les Hutus souffrent toujours d'une mauvaise idée sur les Tutsis. C'est notre physionomie qui est l'origine du mal, voilà la vérité. Nos muscles qui sont plus longs, nos traits qui sont plus fins, notre marche qui est plus raide. Notre prestance de naissance, je ne vois que ça.

Ce que les Hutus ont fait, c'est plus que de la méchanceté, plus qu'un châtement, plus que de la sauvagerie. Je ne sais rien dire de plus précis ; car si une extermination se partage en conversation, elle ne peut pas s'expliquer de façon acceptable, même entre ceux qui l'ont vécue. Il surgit toujours une nouvelle question que l'on n'avait pas prévue.

Ma famille est morte, et moi, suite à mes maux de tête, je ne peux plus cultiver au soleil. Je ne sais pas pourquoi Dieu m'a choisie pour ne pas mourir, puisque j'étais prête à expirer, et je le remercie. Mais je pense à tous ceux qui ont été tués, à tous ceux qui ont tué. Je me dis, le premier génocide je n'y croyais pas, alors, sur la possibilité d'un deuxième, je ne peux pas répondre. Franchement, je crois que les suppressions de Tutsis sont terminées pour notre génération ; par après, personne ne peut prédire notre futur. Je sais que nombre de Hutus blâmaient ces massacres, qu'ils se sentaient obligés. Je vois que des Hutus baissent les yeux de se sentir très coupables. Mais, je n'entrevois guère de bonté dans le cœur de ceux qui reviennent sur les collines, et je n'entends personne demander pardon. De toute manière, je sais qu'il n'y a rien à pardonner.

Parfois, quand je suis assise seule, sur une chaise, à la véranda, j'imagine une possibilité : si, un jour lointain, un cohabitant s'approche lentement de moi et me dit : « Bonjour Francine. Bonjour à ta famille. Je suis venu te parler. Voilà, c'est moi qui avais coupé ta maman et tes petites sœurs, ou c'est moi qui avais essayé de te tuer dans le marais. Je veux te demander pardon » ; alors, à cette personne-là, je ne pourrais rien répondre de bon. Un homme, s'il a bu une Primus de trop et qu'il bat sa femme, il peut demander pardon. Mais s'il a travaillé à tuer tout le mois, même le dimanche, qu'est-ce qu'il peut espérer se faire pardonner ?

Il nous faut seulement reprendre la vie, puisqu'elle l'a décidé. Il ne faut pas que les épineux envahissent les parcelles ; il faut que les enseignants reviennent aux tableaux d'école ; il faut que les docteurs soignent les malades dans les dispensaires. Il faut de nouvelles vaches en pleine force, des tissus de multiples qualités, des sacs de haricots sur les marchés. Beaucoup de Hutus sont nécessaires dans cette situation. On ne peut pas présenter tous les tueurs sur la même ligne. Ceux qui étaient dépassés peuvent un jour sortir du Congo et des prisons, et revenir sur leurs parcelles. On recommencera à puiser l'eau ensemble, à s'échanger des paroles de voisinage, à se vendre du grain. Dans vingt ans, cinquante ans, il y aura peut-être des jeunes gens et des jeunes filles qui apprendront le génocide dans les livres. Pour nous, toutefois, c'est impossible de pardonner.

Quand on a vécu en vrai un cauchemar éveillé, on ne trie plus comme auparavant les pensées de jour et les pensées de nuit. Depuis le génocide, je me sens toujours poursuivie, le jour, la nuit. Dans mon lit, je me tourne contre des ombres ; sur le chemin, je me retourne sur des silhouettes qui me suivent. J'ai peur pour mon enfant quand je croise des yeux inconnus. Parfois je rencontre le visage d'un *interahamwe* près de la rivière et me dis : « Tiens, Francine, cet homme, tu l'as déjà vu en rêve », et me souviens seulement après, que ce rêve était ce temps, bien éveillé, des marais.

Je pense que ça ne finira jamais pour moi, d'être mal regardée parce que j'ai le sang tutsi. Je pense à mes parents qui se sentaient toujours chassés à Ruhengeri. Je ressens une sorte de honte de me sentir ainsi poursuivie toute une vie, simplement pour ce que je suis. Dès que je ferme les paupières sur ça, je pleure en moi-même, de chagrin et d'humiliation. !

Les victimes d'attentat sont de moins en moins bien indemnisées

Françoise Rudetzki, fondatrice de SOS Attentats, réclame une transformation du système.

LE 21 DÉCEMBRE 2007, le tribunal de grande instance de Paris a refusé le statut de pupille de la Nation aux deux jeunes enfants d'un homme de 70 ans, victime d'une prise d'otages en 1994 et de l'attentat du RER B en 1995, bien qu'une loi sur les victimes civiles de guerre le leur ait accordé automatiquement. Souffrant toujours de « troubles psychologiques, de vertiges et d'acouphènes », invalide à 30 % et sans emploi, Saïd avec sa famille vit de revenus très modestes. Toutefois, ont estimé les juges, « les pièces produites par le requérant ne démontraient pas qu'il soit sur le plan psychiatrique, physique ou psychologique dans l'incapacité d'assumer ses charges de père de famille ». En outre, a conclu le tribunal, « il n'est pas démontré que les séquelles du syndrome psycho-traumatique dont souffre Monsieur X,

qu'elles soient consécutives à l'un ou l'autre de ces attentats, altèrent ses capacités éducatives ». Une décision similaire a été rendue la semaine dernière à Versailles. La goutte de trop, pour Françoise Rudetzki, fondatrice de SOS Attentats, qui réclame une transformation en profondeur du système mis en place en faveur des victimes du terrorisme. Instaurés en même temps que le

fonds de garantie des victimes d'attentats, en 1986, les barèmes des réparations financières accordées à ces quelque 3 000 personnes sont « inchangés depuis 2002 ». Mais les effets pervers d'une loi votée en 1990, permettant d'étendre le dispositif à toutes les victimes d'infraction pénale, commencent à se faire sentir : payée par le fonds de solidarité avec « l'avantage » d'être soumi-

se aux barèmes des tribunaux de grande instance, « cette seconde catégorie de victimes est mieux indemnisée que les gens visés par un attentat », souligne l'association. Au 31 décembre 2007, le total des règlements versés aux victimes du terrorisme enregistrées depuis 1985 s'élevait à 78 millions d'euros ; contre plus de 2,3 milliards d'euros en faveur des 156 216 dossiers

d'infractions pénales ouverts et reconnus depuis 1976, effet rétroactif de la loi oblige. Un écart considérable qu'expliquent différents facteurs.

État de santé « minimisé »

Tout d'abord, « les experts ont de plus en tendance à minimiser l'état de santé physique et psychologique des victimes d'attentat ». Leur taux

d'invalidité s'en retrouve par là-même abaissé et leurs aides diminuées. Françoise Rudetzki considère en outre que les expertises sont menées « dans de mauvaises conditions ». « Plus qu'avant », les médecins attribueraient les séquelles « au vécu antérieur des victimes ou à leur âge ». C'est le cas de Jacqueline, blessée aux jambes et au visage dans l'attentat du RER Saint-Michel. Ralentie dans sa carrière, cette comptable de 56 ans se bat pour faire rouvrir son dossier, à la suite d'une aggravation de son état. « Un vrai parcours du combattant, dit-elle. À moi de prouver que, s'il n'y avait pas eu l'attentat, je n'en serais pas là... ». À ce jour, de nombreuses personnes à la santé dite « non consolidée » sont dans l'attente d'une expertise définitive censée aboutir à leur indemnisation. La présidente de SOS Attentats plaide pour la nomination d'experts indépendants et soutient « seule contre tous » qu'il y a « urgence ».

ANNE-CHARLOTTE DE LANGHE

Isabelle, blessée à Saint-Michel : « Le sentiment désagréable de quémander »

Deux mois allongée sur un lit d'hôpital, cinq mois de rééducation, sept opérations de la jambe, et cinq ans d'études supérieures « qui n'ont servi à rien », sinon « à une vie qu'(elle) n'a pas choisie ». Grièvement blessée dans l'explosion du 25 juillet 1995, à la station Saint-Michel, Isabelle, 35 ans, livre aujourd'hui un combat de plus. Elle qui a fait sa vie « tard » -

mariée, elle a aujourd'hui deux enfants - et pris « le premier boulot qui passait » avant d'être classée en invalidité par la Sécurité sociale, lutte depuis plusieurs années pour que soit reconnu le préjudice professionnel dont elle est victime. Mais le Fonds de garantie refuse de rouvrir son dossier, alors même que son état s'aggrave. « Dans la mesure où

j'ai bénéficié par le passé d'un mi-temps thérapeutique, le fonds considère que mon état n'est pas stabilisé. Alors, j'attends... » La Sécurité sociale et son médecin traitant, pourtant, admettent que son état de santé « est bien lié aux séquelles de l'attentat ». La jeune femme multiplie donc les expertises. La dernière du genre, psychiatrique, « a duré cinq minu-

tes ». « Aux yeux de l'expert, tout va toujours bien. Ils ne veulent pas mettre la main à la poche. Cela renforce chez moi le sentiment désagréable de quémander », dit-elle. Mal à l'aise parfois dans son rôle forcé de mère au foyer, Isabelle sait qu'elle a perdu, il y a douze ans, plus encore que des morceaux de chair : « l'image de soi ».

A.-C. D. L.



7^e RENCONTRE AVEC LES ASSOCIATIONS D'AIDE ET DE VICTIMES

ACCUEIL ET
ACCOMPAGNEMENT
DES VICTIMES

EOGN MELUN - vendredi 6 juillet 2007



PREFACE

de Michèle ALLIOT-MARIE, ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Trop longtemps négligées, les victimes ont été replacées depuis cinq ans au cœur des politiques publiques de sécurité. Il faut progresser encore. Nous le ferons ensemble. L'efficacité de la sécurité et de la protection des victimes dépend en effet, d'une chaîne de la sécurité dont chaque maillon doit être solide et reconnu. Les élus, les associations de victimes et d'aide aux victimes, les éducateurs de prévention et de probation, les policiers, les gendarmes, les magistrats représentent l'ensemble de ces maillons. Chacun dans son domaine d'activité peut grâce à une bonne coordination des efforts mieux prévenir, accompagner, informer, protéger tous ceux que la vie a exposé aux actes de violence et aux discriminations. Tel est et sera le sens de mon action à la tête du Ministère de l'Intérieur.

La journée nationale des associations de victimes et d'aide aux victimes qui nous a réunis le 7 juillet 2007 à l'École de officiers de la Gendarmerie Nationale de Melun, fut l'occasion de rappeler les objectifs que nous poursuivons ensemble, et de souligner le rôle éminent des associations aux côtés de l'État. La Délégation aux victimes est votre interlocuteur quotidien, attentif et disponible.

Demain, la nouvelle loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure concrétisera l'effort conséquent que la Nation consacrera dans les années à venir, tant pour prévenir et réduire le phénomène criminel que pour améliorer le taux d'élucidation des affaires, l'accueil et l'écoute des victimes au sein des services de police et des unités de gendarmerie.

A chacune et à chacun d'entre vous, je veux redire ici l'expression de ma gratitude pour le travail accompli et celle de mon engagement déterminé pour celui qui nous attend au service de l'écoute, de l'accompagnement et de la protection des victimes et de la sécurité des Français.



**Ouverture de la 7^e rencontre des associations
d'aide et de victimes par
M. Frédéric PECHENARD**

Directeur général de la police nationale

Mesdames, Messieurs,

Je suis particulièrement heureux et honoré d'ouvrir aujourd'hui avec le directeur général de la gendarmerie nationale, la 7^e journée des associations d'aide aux victimes et de victimes.

Je sais que cette journée est importante pour vous comme elle l'est pour les policiers et les gendarmes. Elle est devenue une institution, la pierre angulaire des relations entre le monde associatif, les victimes et le ministère de l'intérieur. C'est l'occasion aussi pour chacun d'entre nous, de se rencontrer, d'échanger, et de se fixer des axes de travail pour les mois à venir.

Mon parcours professionnel m'a conduit à de nombreuses reprises à recevoir des victimes ou leur famille. Je connais toute l'importance de cet instant où l'on accueille, où l'on écoute, où l'on assiste. Cet instant primordial qui tisse la relation entre le policier et la victime ou sa famille. Cet instant où une victime se confie, attend d'être épaulée. Ce moment si fragile qu'il ne faut pas gâcher par un comportement inadapté.

C'est sans doute pour ce motif que j'attache une attention toute particulière à l'accueil des victimes. Il s'agit là d'une vraie mission de police au sens noble du terme. Bien accueillir, c'est créer avec la victime cette relation indispensable qui fera que l'enquête policière se déroulera dans des conditions optimales de confiance et d'efficacité.

Mais s'occuper des victimes, c'est aussi faire reculer la délinquance et vous l'avez très justement souligné monsieur le directeur général. Ce n'est pas neutre. Cela veut dire que des vies ont été préservées, des malheurs évités. Je continuerai à mobiliser l'ensemble des policiers avec cet objectif constant d'assurer la sécurité de chacun.

J'ai évoqué tout à l'heure mon passé professionnel à la tête de la police judiciaire parisienne. A ce titre, je suis convaincu de l'intérêt de la police technique et scientifique dans l'enquête au service des victimes. Elle va être à la demande du ministre renforcée et développée afin que toutes les pistes d'un dossier soient exploitées, afin que tous les recoupements judiciaires soient tentés.

Cette journée que je partagerai avec vous est placée sous le thème de l'accueil et l'accompagnement des victimes.

Tout d'abord les représentants de la délégation aux victimes, le contrôleur général Catherine Faure et le lieutenant-colonel Pierre Gazan vous présenteront le dispositif mis en place afin d'évaluer la qualité de l'accueil dans les services de police et unités de gendarmerie.

En effet, le ministère de l'intérieur s'est engagé dans une démarche qualité en matière d'accueil. Désormais, l'accueil des commissariats de police et unités de gendarmerie est évalué de manière anonyme et inopinée. A ce jour la police nationale a procédé à près de 60 contrôles. Les résultats de ces évaluations permettront d'impulser une nouvelle dynamique en faveur de l'accueil.

Au-delà de l'amélioration de l'accueil dans les services de police, c'est un véritable accompagnement qui se met désormais en place. L'objectif clairement avoué est de ne pas abandonner la victime après son dépôt de plainte, mais de l'orienter, la conseiller, la soutenir dans les démarches qui l'attendent.

Ce travail d'accompagnement n'est pas un travail policier au sens strict du terme. Il doit être pris en relais par des professionnels. Je pense notamment aux travailleurs sociaux qui exercent au sein même des commissariats de police, mais également aux permanences d'association.

Je pense aussi aux 28 psychologues que la direction générale de la police nationale et la préfecture de police ont recrutés et qui exercent leur compétence au sein même des services. Le directeur central adjoint de la sécurité publique, Monsieur Hubert Weigel et le général Jean-Yves Saffray, sous-directeur de la sécurité publique et de la sécurité routière vous présenteront cette nouvelle façon d'aborder l'accueil.

Enfin, je voudrais souligner le rôle à mon avis essentiel de la formation dans le dispositif destiné à améliorer la qualité de l'accueil. La direction de la formation de la police nationale a placé cette thématique au cœur de la rénovation de la scolarité des gardiens de la paix. Dans ce cadre-là les écoles de police et centres de formation ont toute latitude pour faire intervenir des représentants associatifs et je m'en félicite.

A la mi-juin, près de 4700 fonctionnaires affectés à des postes d'accueil ont effectué un stage spécifique, 1300 enquêteurs ont bénéficié d'une formation à la prise en compte des victimes.

Après avoir été accueillie et prise en charge, la phase de l'enquête judiciaire, est essentielle pour la victime ou sa famille. L'an passé, un nouvel office a été créé au sein de la direction centrale de la police judiciaire. Le responsable de l'office central de répression des violences aux personnes, le commissaire divisionnaire Frédéric MALON sera là afin de vous parler des sujets suivis par son service. Il évoquera également toute la difficulté de concilier accueil des victimes et enquête judiciaire.

Le deuxième atelier sera placé sous le signe de la défense des victimes. L'avocat est souvent un acteur majeur de leur accompagnement. Comment la défense s'élabore-t-elle ? Quel est le rôle de l'avocat à l'audience ? Comment accompagner la victime après la décision judiciaire ? Deux avocats, maître Emeric Guillermou et maître Andréanne Sacaze interviendront successivement et aborderont avec vous des aspects civils et pénaux de l'indemnisation.

Comme vous allez le constater, cette 7^e rencontre laisse une place importante à l'action du ministère de la justice. Elle est le signe d'une nécessaire ouverture et continuité du travail des deux ministères en matière d'aide aux victimes et j'y suis particulièrement attaché.

La dernière partie de la journée sera consacrée à l'accompagnement de la victime au procès. C'est en effet une étape importante pour la victime ou sa famille. C'est également une épreuve. Des dispositifs d'accompagnement existent désormais, notamment lors des procès d'assises. Les réseaux associatifs sont très actifs dans ce domaine. Pour en parler Monsieur Alain Boulay, Président de l'association « aide aux parents d'enfants victimes » et Madame Isabelle Bouclon, directrice du service d'aide aux victimes de l'association d'aide aux victimes VIFF de Villeurbanne (Villeurbanne Informations Femmes Familles).

Enfin, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, en présence du ministre de la justice, garde des Sceaux, clôturera cette série d'interventions.

Je voudrais à mon tour remercier le général Joël DELPONT, directeur de l'école des officiers de la gendarmerie de Melun qui nous accueille.

Je voudrais également saluer les membres de la délégation aux victimes pour l'organisation de cette journée et pour la mise en œuvre de cette politique d'aide aux victimes si nécessaire au sein du ministère de l'intérieur.

Enfin et surtout, c'est à vous acteurs au quotidien de l'aide aux victimes : associations, magistrats, policiers, gendarmes, travailleurs sociaux, psychologues, que je souhaite adresser mes plus sincères félicitations pour le travail réalisé et mes encouragements pour celui que nous poursuivrons ensemble.

Je vous remercie et vous souhaite de bons travaux.



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Discours de Mme Rachida DATI Garde des Sceaux, ministre de la justice

Madame la Ministre,
Mesdames, Messieurs,

Je suis heureuse d'assister à cette rencontre. Cette journée a été souhaitée par Nicolas Sarkozy en 2003, alors qu'il était ministre de l'intérieur.

Vous le savez, la volonté du président de la République est entière sur le sujet, et j'ai pleinement conscience de la politique d'envergure qu'il faut mener pour replacer la victime au cœur de notre système judiciaire.

Vous connaissez mieux que quiconque les conséquences et trop souvent définitives de la violence. Vous savez que les victimes, ce ne sont pas les autres, ce ne sont pas des malchanceux qui se trouvent au mauvais endroit au mauvais moment.

Non, la victime, cela peut être chacun d'entre nous, un parent, un proche. La violence peut briser une vie ou détruire une famille. Je connais l'importance du travail que vous fournissez sur le terrain, aux côtés des victimes.

En 2006, 190 000 personnes ont été accueillies, informées dans les permanences d'accueil de victimes. Cette mission d'écoute est essentielle. Je sais également que vous êtes une force de proposition. Je serai toujours à votre écoute. Les services de mon ministère seront toujours à votre écoute.

La justice doit jouer son rôle pour prévenir la violence. La politique de lutte contre la délinquance menée depuis 2002 a porté ses fruits. La délinquance a baissé de 9,4% en cinq ans. Cela signifie, qu'en cinq ans, 1 153 000 victimes ont été épargnées.

Des nouveaux outils ont été développés. Je prendrai deux exemples. Nous avons créé un fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles. Ce fichier est opérationnel depuis 2005. Il permet d'éviter le renouvellement des infractions sexuelles. A ce jour, ce fichier traite près de 38 000 dossiers. Ce sont aussi depuis sa création 410 000 consultations par les personnes habilitées à le faire.

Quant au fichier national automatisé des empreintes génétiques, vous le savez, il est en constant développement. Au 30 juin 2007, 515 630 profils sont gérés par la base dont 140 870 profils de condamnés.

Le ministère de la justice a mis en place la procédure d'alerte enlèvement en février 2006 lorsqu'un enfant est enlevé. Cette procédure a été utilisée à trois reprises. Avec l'aide des médias, cinq enfants ont été retrouvés. Le 13 janvier dernier, c'est un bébé de 18 jours, le petit Bilel, qui a été sauvé grâce à un usager du RER alerté par la diffusion du message.

Je souhaite poursuivre cet effort, en luttant contre la récidive. La récidive n'est pas un phénomène marginal. Il suffit pour en prendre la mesure de considérer les chiffres. Ils parlent d'eux-mêmes : entre 2000 et 2005, le nombre de condamnations en récidive pour les crimes et délits a augmenté de près de 70 %, de plus de 145 % pour les crimes et délits violents. 30% des mineurs condamnés récidivent dans les cinq années qui suivent.

Nous ne pouvons rester sans rien faire face à cette augmentation. Nous le devons aux victimes de ces délinquants qui ne peuvent pas comprendre que la justice ne réagisse pas. Le projet de loi adopté hier par le Sénat met en œuvre des engagements clairement exprimés lors de la campagne présidentielle. Il renforce la lutte contre la récidive et la multirécidive, tant pour les majeurs que pour les mineurs. Il le fait particulièrement pour les infractions de nature sexuelle.

Le premier volet de ce texte :

Il instaure des peines minimales d'emprisonnement dès la première récidive applicables tant aux majeurs qu'aux mineurs. En cas de seconde récidive, c'est-à-dire lorsqu'une personne commet pour la troisième fois des crimes ou des délits violents, la loi sera encore plus ferme. Face à un récidiviste, le tribunal correctionnel sera tenu de motiver le choix de la peine lorsqu'il décide de prononcer une peine en deçà de la peine minimale.

Le deuxième volet de ce projet de loi concerne les mineurs.

Un mineur de plus de 16 ans qui aura commis deux vols avec violence et qui en commettra un troisième encourra désormais les mêmes peines qu'un majeur.

Le troisième volet de ce projet concerne le suivi médical et psychiatrique nécessaire aux personnes condamnées en particulier pour des infractions de nature sexuelle.

Le recours à une injonction de soins sera obligatoire dès lors qu'une expertise aura conclu à une possibilité de traitement.

Les détenus seront incités fermement à se soumettre aux soins et ce sera un préalable à la possibilité de bénéficier d'une libération. Ces soins sont nécessaires pour garantir que ces délinquants, et notamment les délinquants sexuels, ne récidiveront pas et ne briseront pas la vie d'une autre victime.

Je souhaite également lutter plus fermement contre la délinquance des mineurs. La délinquance des mineurs augmente. Elle est de plus en plus violente. Elle concerne des tranches d'âge de plus en plus jeunes. En 5 ans, le nombre de mineurs condamnés pour des délits de violence a augmenté de près de 40%.

En 2006, la part des mineurs dans le total des personnes mises en cause pour l'ensemble des crimes et des délits est de 18%. Elle s'élève à 45% pour les vols avec violence.

Nous ne pouvons pas laisser se développer le sentiment d'impunité. J'ai ainsi décidé d'adresser aux parquets une circulaire d'action publique en matière de délinquance des mineurs. Elle prône un principe simple « une infraction - une réponse ».

Cette fermeté, nous la devons aux victimes. Mais elle sert également les mineurs. 80% des mineurs sanctionnés ne récidivent pas. Appliquer rapidement une sanction, c'est éviter que des violences puissent se renouveler.

Je souhaite enfin lutter contre les discriminations. La discrimination est une réalité pour beaucoup de nos concitoyens.

Je rappelle quelques faits qui doivent nous faire réagir : à diplôme et compétences égales, un handicapé a 15 fois moins de chance de décrocher un entretien qu'une personne non handicapée ; un homme d'origine étrangère, 5 fois moins ; un homme âgé de plus de 50 ans, 4 fois moins ; une femme avec 3 enfants, près de deux fois moins.

Les victimes ont souvent peur de témoigner. Elles ont souvent du mal à apporter la preuve de la discrimination.

La justice ne peut pas rester aveugle aux souffrances que rencontrent ces victimes.

C'est pourquoi je souhaite créer dans tous les parquets un pôle anti-discrimination. Il y aura un magistrat référent et un délégué du procureur de la République dédiés à la lutte contre les discriminations. Le magistrat référent devra aller sur le terrain pour prendre toute la mesure des difficultés. Il s'appuiera sur des délégués du procureur impliqués dans la lutte contre les discriminations.

Ces pôles anti-discrimination susciteront des signalements. Ils devront aussi accompagner les victimes de discrimination. Car l'accompagnement des victimes est aussi un enjeu essentiel. La justice doit soutenir les victimes.

Les progrès qui ont été accomplis ces dernières années ont été importants. La loi d'orientation du 9 septembre 2002 et la loi du 9 mars 2004 ont renforcé notablement l'accès au droit et l'information des victimes. Elles ont permis aux victimes d'obtenir la désignation d'un avocat dès le début de la procédure. Elles ont permis aux victimes d'être informées des motifs de classement sans suite.

Elles ont permis l'octroi de l'aide juridictionnelle sans condition de ressources pour les victimes des crimes les plus graves.

La loi du 9 mars 2004 et la loi du 12 décembre 2005 relative à la prévention de la récidive ont également donné une vraie place à la victime au stade de l'exécution des peines. L'avocat de la partie civile peut présenter ses observations devant les juridictions de l'application des peines lors de l'examen d'une demande de libération conditionnelle.

Dans le même temps, l'amélioration de la prise en charge sanitaire, sociale et psychologique de la victime et le renforcement de la lutte contre les violences faites aux personnes les plus vulnérables se sont affirmés comme des priorités.

Mais je souhaite aller plus loin. Je ne veux pas que les délinquants aient plus de droits que les victimes. La victime doit compter plus que le délinquant. Elle doit avoir des droits propres qu'elle doit pouvoir pleinement exercer.

Parce que la victime est une personne en souffrance, nous devons en premier lieu, la respecter et lui donner cette considération à laquelle a droit tout être humain et que l'infraction est venue nier. L'injustice, c'est quand une société ignore ses victimes.

Je veux axer mon travail autour de 3 priorités :

Sécuriser les victimes :

Du fait de la routine, du fait d'une absence de remise en cause des habitudes, les institutions répondent souvent de façon inadaptée aux attentes des victimes. Nous devons chercher à améliorer sans cesse l'écoute des victimes.

Respecter les victimes :

Le sentiment de sécurité passe par le respect de l'autre. C'est un point essentiel de l'action que j'entends mener en renouvelant les modalités de lutte contre les situations les plus injustes. Le droit à la parole, l'audition de la victime en justice, un accès facilité à l'information sur l'évolution de la procédure sont des nécessités. Vos associations connaissent l'importance de ces questions.

Informier et expliquer :

Trop souvent encore, les victimes font part de leur incompréhension face aux complexités des procédures judiciaires. Il s'agit aussi bien de la répression que de l'indemnisation. Il faut lutter contre cette incompréhension.

Nous ne pouvons pas laisser les victimes désemparées face à l'institution judiciaire. Là encore, le rôle que vous jouez est fondamental. Le soutien que vous apportez, jour après jour, aux victimes et parfois tout au long de la procédure, est le meilleur moyen de répondre à ces défis.

A ce titre, il conviendra de nous interroger sur les possibles évolutions de votre représentation et de votre rôle aux seins de différents organismes, je pense ici en particulier au Conseil National de l'Aide aux Victimes (CNAV). Ainsi, je ne vois pas à quel titre les représentants des collectivités locales seraient plus à même de siéger au CNAV que vos associations.

Je souhaite donc que, sous une forme ou sous une autre, vous puissiez y apporter votre expérience et vos réflexions en y participant directement.

Mais l'institution judiciaire doit également répondre à ces enjeux.

C'est à cet objectif que répondra la création du juge délégué aux victimes, à compter du 1er septembre 2007. La mise en place de ce juge marquera de façon lisible, la prise en compte des victimes par l'institution judiciaire et permettra à celles-ci d'être reçues par un magistrat et par ses collaborateurs qui seront à leur écoute.

Cet accueil est essentiel pour les publics en difficultés qui ne maîtrisent pas la communication « à distance » et éprouvent des difficultés à formuler leurs demandes même lorsqu'ils sont assistés par un conseil. Le juge délégué aux victimes aura pour principales missions de :

Remédier à la dispersion des actions et des responsabilités en guidant la victime dans les méandres de l'institution judiciaire.

Veiller à la qualité de la réponse judiciaire dans tous ses aspects qu'il s'agisse :

- de la protection de la victime après la libération du condamné. Par exemple, il s'agira de recueillir la volonté de la victime d'être informée des modalités d'exécution de la peine d'emprisonnement ainsi que du suivi de cette volonté.

- de veiller à l'indemnisation par le condamné ou par les dispositifs existants. En matière d'indemnisation, il y a lieu à encore de ne pas inverser les rôles. Certes, la victime doit s'impliquer dans les démarches d'indemnisation qui participent bien souvent à sa reconstruction.

Cependant cette demande ne doit pas être le parcours du combattant et ajouter à la peine légitime de la victime des tracasseries supplémentaires.

Tant que je serai ministre, je ne considérerai jamais qu'il appartient à la victime de faire le travail de l'administration judiciaire. Ce n'est pas à la victime de rechercher son dossier dans les méandres des procédures.

J'ai donc demandé à mes services d'étudier rapidement la possibilité de mettre en place un service d'aide au recouvrement des dommages et intérêts. Les victimes pourraient ainsi se voir proposer une aide au recouvrement par un service spécialisé les dispensant par exemple de l'avance de frais.

Vous l'aurez compris, par cette nouvelle fonction de juge délégué aux victimes, il s'agit de se tourner vers les attentes des victimes.

Je pense à ces femmes victimes de violences conjugales. Elles ont parfois peur de demander l'exécution d'un jugement, peur de donner leur nom à l'avocat du condamné, peur de se faire connaître et de s'exposer ainsi au regard de tous ou aux représailles. Ces femmes sont marquées par ce qu'elles ont subi. Elles revivent leur drame au moment de l'audience. Elles ne doivent donc pas vivre un nouveau drame au moment de l'exécution de la condamnation.

L'objectif est clair. La complexité de la justice ne doit pas laisser de côté les victimes. Le juge délégué aux victimes doit être leur interlocuteur. Il doit les restaurer dans leurs droits et leur dignité.

Voilà, Mesdames et Messieurs, ce que je voulais vous dire après avoir pris mes fonctions au sein du ministère de la Justice. Il ne s'agit que de premiers chantiers.

J'examinerai avec attention vos propositions issues de vos travaux. Mais je veux vous assurer que je veux développer une véritable politique en direction des victimes.

Il s'agit pour moi d'un enjeu essentiel car il concerne l'ensemble de la société. Chacun d'entre nous a été ou peut être une victime. Chaque Français est solidaire des personnes qui souffrent de la violence.

Je vous remercie de votre attention.



**Intervention de M. Frédéric MALON
Commissaire divisionnaire
Chef de l'office central de répression
des violences aux personnes**

Mesdames, Messieurs,

L'office central de répression des violences aux personnes (OCRVP) a désormais un an d'existence, puisque je vous le rappelle, qu'il a été créé par décret du 6 mai 2006. Dans le cadre de ses nombreuses missions, dans le domaine des violences aux personnes, l'OCRVP entretient des relations privilégiées avec les associations de victimes ou de familles de victimes. Il faut bien comprendre que nous œuvrons tous en effet pour le même but : identifier des coupables, retrouver des disparus, bref, découvrir la vérité.

C'est ainsi que l'office est à l'écoute des associations qui le souhaitent :

- pour recevoir leurs idées, les étudier et éventuellement les faire prospérer : l'OCRVP joue en quelque sorte un rôle de conseiller technique du directeur central de la police judiciaire, du directeur général de la police nationale et du ministre dans son domaine et peut être une force de proposition pour attirer l'attention sur des problèmes juridiques, pratiques ou d'une autre nature et proposer des solutions.
- pour les renseigner, les conseiller sur les démarches à opérer dans telle ou telle situation et assurer l'interface avec les services enquêteurs le cas échéant.
- prendre ou reprendre en compte certaines affaires (disparitions, meurtres, enlèvements parentaux, etc.)
- s'associer à certaines actions (ex : APEV - affiches)

Pour illustrer l'action de l'OCRVP en faveur des victimes, je voudrais aujourd'hui articuler mon propos autour de trois thèmes plus particulièrement : les dossiers anciens ("cold case") (I), SALVAC (II) et les enterrements sous X (III).

I- LES DOSSIERS ANCIENS OU «COLD CASE»

Il s'agit de dossiers qui ont été clôturés et non élucidés ou partiellement élucidés. On ne peut fixer une date précise d'ancienneté, ce sont des dossiers datant de plusieurs années.

L'intérêt de rouvrir ces dossiers est double : bien évidemment tenter de les élucider mais aussi repousser la prescription. Il faut souligner à cet égard une jurisprudence de la cour de cassation de janvier 2006 dans l'affaire Fournier, qui retient le critère de la comexité entre affaires pour repousser les limites de la prescription. Ainsi dans le cas d'affaires similaires, même faisant l'objet de procédures distinctes relevant du même mode opératoire, tendant au même but et imputables au même auteur, le délai de prescription part du jour du dernier acte de la dernière procédure.

Mais comment les élucider si les premières investigations n'ont pas abouti ? Il existe plusieurs possibilités :

- soit il y a un élément nouveau,
- soit le dossier est réexaminé par un œil neuf d'enquêteur, qui peut avoir une approche différente de celle des enquêteurs de l'époque, et peut s'aider au besoin d'outils informatiques tels que des outils d'analyse criminelle ou comportementale. L'enquêteur peut ainsi d'initiative identifier une nouvelle piste,
- soit le dossier est repris au regard des progrès de la police technique et scientifique. Les exemples de vieux dossiers qui trouvent leur solution aujourd'hui se multiplient. L'ADN et le FNAEG qui n'existaient pas à l'époque des faits, mais également d'autres techniques de recherches de traces, par exemple papillaires sur des supports nouveaux, sont autant de possibilités nouvelles offertes aux enquêteurs.

Il faut souligner qu'aujourd'hui Interpol a lancé un projet à l'échelle mondiale (Scream) qui vise notamment à rassembler les empreintes génétiques et digitales des criminels sériels afin de les comparer avec les traces non identifiées, relevées sur les scènes de crimes. Ce projet apporterait une plus-value évidente dans certaines enquêtes.

Je reviens sur l'analyse criminelle et l'analyse comportementale.

L'analyse criminelle est le recours à un logiciel d'aide à l'enquête dans lequel on va saisir les données de la procédure afin de mieux les analyser. Ce type de logiciel est utile dans les dossiers lourds, volumineux, qui durent des années, connaissent plusieurs enquêteurs et magistrats successifs, et qui dépassent les capacités humaines de mémorisation. Il permet de faire des recoupements d'information, de définir des orientations d'enquête, d'établir des schémas synthétiques des relations d'un ou plusieurs individus, des schémas synthétiques du déroulement des faits dans le temps et l'espace.

La gendarmerie a largement développé cette technique et possède aujourd'hui bon nombre d'analystes. La police est en train de l'imiter. L'OCRVP a recruté une analyste et a commencé à en former deux autres, qui ont commencé à travailler. La DCPJ est en train de monter un plan pluriannuel de recrutement et formation d'analystes criminels. Nous avons incontestablement du retard par rapport à de nombreux pays étrangers, mais nous progressons dans le bon sens.

L'analyse comportementale est une approche d'un dossier ou de plusieurs dossiers sous l'angle de la psychologie de l'auteur. C'est ce qu'on peut traduire plus vulgairement au sens populaire comme le profilage.

L'analyste va ainsi s'attacher à étudier la scène de crime en recherchant les éléments qui font ressortir la personnalité de l'auteur, à partir de son mode opératoire, de sa victime, du lieu et du moment choisis, des paroles prononcées, etc.

L'analyse comportementale en France existe depuis peu. Elle peut être appliquée sur un dossier en particulier (GAC Gendarmerie - 2002) ou sur plusieurs dossiers (SALVAC 2003 - police et gendarmerie - OCRVP) en vue de les rapprocher.

Basée sur des sciences humaines, elle est un outil d'aide à l'enquête, qui n'est pas une solution miracle, mais peut dans certains cas où l'enquêteur est dans l'impasse, lui fournir une orientation d'enquête, le conseiller sur une technique d'interrogatoire d'un suspect, l'aider à prioriser certaines pistes (GAC) ou permettre des rapprochements d'affaires (SALVAC).

Le rôle de l'OCRVP dans les «cold case»

De manière classique, les affaires criminelles sont traitées au départ par les services locaux, et dans certains cas par les services régionaux spécialisés de police ou de gendarmerie (SRPJ/SR). L'OCRVP, qui a compétence nationale, n'a vocation à être saisi ou co-saisi au départ que s'il peut apporter une plus-value : moyens humains, expérience professionnelle, dossiers sériels, dossiers internationaux, coordination, dossiers complexes. Il travaille pour la police et la gendarmerie.

Pour les «cold case», le dossier est censé être classé. L'OCRVP peut reprendre l'enquête d'abord en étudiant le dossier avec un œil neuf, avec une analyse criminelle, ou sous l'angle SALVAC. L'OCRVP a repris ainsi une quinzaine de «cold case» depuis sa création.

Ce sont des dossiers lourds et de longue haleine. Il est parfois saisi seul, parfois avec un service territorial.

Les cas de figure sont multiples : élément nouveau, constitution de partie civile, demande d'une association, initiative d'un magistrat dans l'impasse, sollicitation d'un service territorial, etc.

Il y a trois mois, nous avons incité les services territoriaux de PJ à recenser les dossiers «cold case», afin de les reprendre selon les méthodes que je vous ai indiquées, en leur proposant s'ils n'en avaient pas les moyens, de nous solliciter pour les aider.

Les limites de l'action de l'OCRVP

Des preuves difficiles à établir, excepté sous l'angle PTS, des témoignages moins fiables et des témoins souvent difficiles à retrouver quand ils ne sont pas décédés, des scellés pas toujours correctement conservés, quand ils le sont, voici les difficultés rencontrées dans ces enquêtes de longue haleine.

Quand des services se sont cassés les dents sur un dossier, ce n'est souvent pas par hasard. Si 90% des affaires d'homicides sont aujourd'hui résolues, il en reste 10% qui ne trouvent jamais de solution.

Le principe de la reprise des «cold case» ne se discute même pas, quelles que soient les difficultés rencontrées. Il suffit de voir les résultats. Même si peu d'affaires sont élucidées 20 ans après, il suffit d'une seule. Nous sommes conscients également d'œuvrer pour les victimes et leur famille ou leurs proches, de leur redonner espoir et de repousser la prescription. Mais il faut également avoir conscience des limites de l'exercice et qu'il y aura toujours des affaires «X». Quoi qu'il en soit, il est du devoir de l'OCRVP de jouer un rôle actif en ce domaine.

II - SALVAC

Je pense que la plupart d'entre vous ont déjà plus ou moins entendu parler de SALVAC. Je ne reviendrai donc pas en détail sur ce qu'est SALVAC, mais je tenais à vous faire un point sur sa situation aujourd'hui. Quelques rappels rapides néanmoins : SALVAC (système d'analyse des liens de la violence associée aux crimes), c'est à la fois le nom de l'outil informatique qui a pour objectif la détection des crimes sériels et le nom de l'unité de l'OCRVP qui travaille avec cet outil.

SALVAC vit aujourd'hui sa 4^e année d'existence. Il est géré par l'OCRVP et se compose actuellement d'une dizaine de policiers et gendarmes (ce qui apparaît nettement insuffisant au regard de la charge de travail croissante et au regard des moyens engagés dans d'autres pays européens – 60 au Royaume-Unis, 56 en Allemagne, 10 en Belgique). Une demande de 5 fonctionnaires en urgence a été formulée. Tous les fonctionnaires sont aujourd'hui formés à l'analyse comportementale, soit au Canada, soit par des formateurs européens.

C'est un outil d'aide à l'enquête, basé sur le principe de rapprochements entre affaires à partir d'une analyse à la fois des éléments objectifs de ces affaires (en cela SALVAC n'apporterait rien de plus que d'autres fichiers de même nature), mais surtout, et c'est ce qui en fait un outil unique en France et son originalité, à partir des éléments comportementaux apparaissant dans ces affaires (cf ci-dessus – cold case).

SALVAC a vocation à recenser toutes les affaires criminelles ou à caractère sexuel commises ou susceptibles d'avoir été commises par un criminel sériel, élucidées ou non. On ne tient pas compte par exemple des affaires à caractère intrafamilial, sauf exception. Le mari qui tue sa femme parce qu'elle le trompe a peu de chances de récidiver (ou l'inverse).

La loi sur la sécurité intérieure de 2003, qui pose le cadre législatif de SALVAC, a fixé la barre aux infractions punies de plus de 5 ans d'emprisonnement. Cela exclut donc les agressions sexuelles non aggravées, les exhibitions ainsi que les enlèvements de moins de 7 jours avec libération volontaire de la victime, si elle a plus de 15 ans. Il faudra certainement reconsidérer ces limites dans les mois à venir, car ces affaires présentent souvent un intérêt réel.

La priorité aujourd'hui, c'est la légalisation définitive de SALVAC avec la parution enfin du décret qui s'y rapporte. La procédure a été retardée pour diverses raisons, mais il semble qu'elle soit enfin bien engagée.

Aujourd'hui, environ 7000 dossiers sont dans la base.

Nous avons entré également des dossiers anciens (à partir de 1992 pour la gendarmerie, au-delà pour la police mais de manière moins systématique). L'un des intérêts réside dans la possibilité d'avoir un criminel condamné en 1990 qui ressort en 2005 et récidive. Il est possible qu'il adopte le même comportement. Nous avons eu un cas de violeur sériel identifié par SALVAC de cette manière. La plupart du temps toutefois, SALVAC établit des rapprochements entre affaires sans donner le nom de l'auteur.

SALVAC peut travailler de deux manières : à partir d'une scène de crime avec auteur inconnu, en vue de trouver des rapprochements dans la base, ou à partir d'une affaire avec auteur identifié, dans le but de découvrir dans la base d'éventuelles affaires qui pourraient être imputées à cet auteur.

A ce jour plus de 120 rapprochements ont été effectués : 9 cas positifs, environ 40 négatifs et le reste est en cours.

A titre comparatif, les Allemands, qui ont commencé SALVAC en 1998, ont obtenu 88 rapprochements positifs (48 rejets, 124 en cours, 16500 affaires en base), les Pays-Bas (1997) 37 liens positifs.

L'outil a donc fait ses preuves. Comme tout fichier, plus il est alimenté, plus il a de chances d'être performant.

L'actualité, c'est aussi le projet d'acquisition d'une nouvelle version modernisée du logiciel canadien. Autant la première version était gratuite, mais elle commence à être dépassée techniquement, autant la nouvelle est payante et relativement chère. L'idée d'acquiescer une indépendance financière (et technique) vis-à-vis des Canadiens nous a conduit à proposer à nos partenaires européens le projet de créer un outil européen, financé sur fonds européens et qui puisse bénéficier non pas seulement aux 9 pays qui ont adopté SALVAC, mais aux 27, sans pour autant perdre le bénéfice des données déjà enregistrées. Ce projet va certainement figurer à l'ordre du jour de la présidence française de l'U.E., au second semestre 2008. C'est toutefois un projet qui va s'étendre sur plusieurs années, d'où la nécessité d'acheter aujourd'hui la version moderne de SALVAC au Canada.

Plusieurs signes nous indiquent que SALVAC commence à rentrer de plus en plus dans la culture policière : davantage de demandes de rapprochements, des enquêteurs comme des magistrats, en France comme à l'étranger. C'est certainement le fruit de toutes les séances de formation et de sensibilisation que nous sommes amenés à effectuer auprès des écoles de police et de gendarmerie (tous grades confondus), ou en formation continue. C'est également le signe d'une crédibilité accrue eu égard au professionnalisme croissant des analystes.

Il faut cependant rester modeste : il reste encore beaucoup de chemin pour convaincre tout le monde et sans arrêt remettre le métier sur l'ouvrage. Il faut également que les policiers, gendarmes et magistrats comprennent que SALVAC est un outil d'aide à l'enquête parmi d'autres, qu'il est basé sur des sciences humaines et donc n'est pas infallible.

III - LE PROJET «CADAVRES ENTERRES SOUS X»

Je terminerai mon propos en évoquant brièvement le projet que nous avons baptisé «enterrements sous X», car je sais que c'est une idée qui tient à cœur de bon nombre d'associations de victimes.

On estime à environ un millier le nombre de personnes inhumées chaque année sous X. Lorsqu'une personne décède de mort naturelle ou violente, c'est-à-dire lorsque la cause n'est ni criminelle ni suspecte, aucun cadre juridique ne permet de prendre les mesures nécessaires à l'identification immédiate ou postérieure du cadavre. Le problème s'était posé de manière aigüe lors du tsunami de 2004.

Des personnes sont ainsi enterrées sous X alors que parallèlement leur famille a signalé leur disparition. Aucun lien n'est fait. Des problèmes juridiques liés à ces disparitions peuvent naître de manière parfois dramatique.

L'OCRVP a ainsi proposé aux services compétents du ministère de l'intérieur de modifier les règles de la procédure d'inhumation afin de permettre le recueil sur le corps de certains indices scientifiques d'identification (ADN, empreintes digitales, odontogramme) de manière à favoriser son identification, notamment par la consultation de bases de données (FAED, FNAEG).

L'idée serait que le maire, avisé d'un décès sous X, en informe le procureur de la République qui désignera un service de police ou de gendarmerie, ainsi qu'un médecin pour procéder à ces relevés d'indices. Ces traces seraient ensuite comparées aux empreintes génétiques et papillaires des personnes signalées disparues. Avec l'odontogramme, la consultation des fichiers des dentistes favoriserait également l'identification de ces cadavres, et ce, sans qu'il soit besoin qu'un proche du disparu en fasse le signalement à un service de police ou de gendarmerie. Car de nos jours, rares sont ceux qui n'ont jamais consulté un dentiste.

Le projet a ainsi été transmis en l'état. Il engendre un coût financier certain, mais qu'est-ce par rapport au coût d'enquêtes sur un disparu qui durent plusieurs années? Nous attendons la suite.

Pour conclure, voilà à travers trois sujets, des exemples de l'activité de l'OCRVP à l'égard des victimes. J'aurais pu en citer d'autres (alerte enlèvement, la lutte contre la pédo-criminalité, le FIJAIS, etc.). J'en garde pour l'année prochaine.

Je vous remercie de votre attention.



Intervention de M. Alain BOULAY
Président de l'association
«Aide aux Parents d'Enfants Victimes»

*«Les difficultés rencontrées par les victimes
et les progrès accomplis»*

Mesdames, Messieurs,

L'association "Aide aux Parents d'Enfants Victimes", l'APEV, que je préside est une association nationale de victimes et d'aide aux victimes.
L'APEV est née en juin 1991, il y a 16 ans, du besoin éprouvé par les parents d'enfants victimes de se rencontrer. Aujourd'hui, l'association regroupe environ 250 familles d'enfants disparus ou assassinés.

Ces parents se sentent perdus face au monde de la justice, mais avec ce besoin commun à toutes les victimes : le besoin de savoir, le besoin de comprendre.

L'APEV est surtout connue du public pour la recherche des enfants disparus suite à nos campagnes d'affichage d'avis de recherche, mais notre premier et principal objectif est l'accompagnement des parents, d'assurer un soutien personnel des familles, permettre aux parents de se rencontrer, de se parler et de s'entraider.

Cet accompagnement s'étale tout au long de la procédure judiciaire, depuis le signalement des faits jusqu'au procès d'assises, et parfois longtemps après.

Parallèlement, l'association essaie de faire prendre conscience aux pouvoirs publics, aux enquêteurs et aux magistrats, des difficultés auxquelles les victimes se trouvent confrontées dans leur vie de tous les jours et dans leurs relations avec l'institution judiciaire.

Comment les victimes ressentent-elles la justice ? :

- “ Manque de considération ”
- “ Manque d'humanité ”
- “ Manque de respect ”

Voilà les termes employés le plus fréquemment par les victimes lorsqu'elles évoquent leur relation avec l'institution judiciaire.

Notre première constatation est que la victime fait peur.

La société lui attribue a priori un sentiment de vengeance, que seule l'indemnisation financière serait susceptible d'apaiser, et qui lui ôterait toute capacité de comprendre la procédure judiciaire, encore moins d'y participer. Le traumatisme subi par les victimes leur enlèverait tout pouvoir de réflexion, toute capacité de jugement.

Au fil du temps, la société a ainsi réduit la place de la victime, qui a donc longtemps été considérée comme témoin et non comme acteur.

La justice s'est alors limitée à un dialogue entre la société et le justiciable.

Tony Peters l'a très bien écrit, je cite : les victimes ont longtemps été "quantité négligeable", le délit n'étant pas considéré comme une atteinte à la victime, mais comme une atteinte à la norme et à l'autorité. La sanction pénale confirmait donc l'autorité de l'Etat. Il ne restait plus à la victime que la procédure civile.

De là ce sentiment de rejet qu'éprouvent encore actuellement beaucoup de victimes, tout particulièrement au cours du procès. Heureusement, les mentalités, et les lois, évoluent depuis une vingtaine d'années sous la pression des associations.

Mais des trois parties d'un procès, les pouvoirs publics, la partie civile et la défense, la partie civile fait encore souvent figure de parent pauvre, certaines familles disent même qu'on ne leur a laissé qu'un strapontin.

Après l'instruction, c'est au cours du procès que les victimes se sentent le plus souvent exclues. Pourtant les victimes attendent le procès comme l'aboutissement de la procédure, car si le procès d'assises est une épreuve, un choc psychologique, c'est enfin l'expression de la justice. Pour la victime, le procès, c'est la reconnaissance du mal qu'elle a subi, c'est la désignation de l'auteur des faits et sa condamnation par la société.

Le travail de deuil passe par une phase souvent longue d'acceptation de ce qui est arrivé, pour cela les parents doivent connaître toute la vérité.

L'auteur des faits doit être connu, arrêté et jugé, c'est la seule façon d'avoir une certitude, d'où le traumatisme de certaines victimes lorsque ces conditions ne sont pas remplies :

- non découverte du coupable, d'où l'intérêt de reprendre les affaires anciennes non élucidées
- mort de l'auteur des faits, connu ou non (l'enquête doit continuer)
- déclaration d'irresponsabilité pénale, par application de l'article 122.1.

Dans de nombreux cas, le deuil ne commence véritablement qu'après le procès. Certains psychiatres, psychologues ou certains magistrats refusent cette vision du procès. Pourtant, comment faire le deuil de son enfant si on ne sait pas ce qui est arrivé, si on ne connaît pas les faits, si on ne comprend pas le pourquoi ?

Je pense que le procès a également cette fonction sociale, restauratrice.

Il faut donc que les victimes soient préparées.

Pour cela, l'APEV a organisé des journées d'information dans un tribunal, nous en avons fait à Grenoble et à Paris, avec la collaboration de magistrats et d'avocats : visite de la salle d'audience, de la salle des témoins et même des cellules, explication du rôle de chaque acteur et de la symbolique du procès, présentation des différentes phases du procès. L'objectif étant de dédramatiser le côté un peu théâtral d'un procès. Les parents sont ainsi moins impressionnés le jour du procès et comprennent mieux le sens de ce qui se déroule.

Cette préparation est également dispensée par les associations du réseau INAVEM. Nous avons des expériences communes, comme par exemple à Lyon il y a quelques années.

Ensuite, si les parents le souhaitent, nous sommes présents durant le procès pour suivre les débats à leurs côtés, pour les soutenir, et répondre à toutes leurs interrogations.

Très souvent, des victimes se plaignent que l'on parle beaucoup plus du criminel que de la victime durant le procès. Nous essayons de leur expliquer qu'il est normal que l'on évoque plus celui qui est en train d'être jugé, et ce n'est pas la victime.

Par contre les parents peuvent demander à prendre la parole pour évoquer leur enfant, montrer des photos, et même faire témoigner des personnes l'ayant connu, un éducateur, afin de mieux faire comprendre sa personnalité, et le faire revivre quelques instants.

Pour la première fois, à la demande d'une famille, l'APEV s'est portée partie civile dans l'affaire FOURNIRET. Nous sommes donc partie prenante aux côtés des familles ; mais également, avec l'INAVEM et le parquet de Reims, l'APEV participera à l'accueil et à l'accompagnement des familles durant les deux mois que devrait durer ce procès, dont la date n'est pas encore fixée.

Comment les parents peuvent-ils se préparer au procès ?

Il faut savoir que lors du procès tout sera dit, de façon parfois brutale, parfois cru, les rapports d'expertises sont difficiles à entendre.

Les victimes doivent s'y préparer avant, elles doivent pouvoir lire le dossier, progressivement, à leur rythme, au fur et à mesure de l'avancement de l'instruction. Le procès se prépare donc durant toute la phase d'instruction, par une information régulière afin de laisser le temps aux victimes de digérer ce qu'elles apprennent.

Cette information est naturellement du ressort du juge d'instruction et des avocats.

Mais les juges n'informent pas systématiquement la partie civile, n'informent pas la victime de l'avancement du dossier malgré l'obligation faite par la loi de juin 2000 d'informer les parties civiles tous les six mois. Parfois c'est même l'avocat qui bloque cette information, qui par une méconnaissance des victimes, croit ainsi protéger leur client.

Pour résumer, l'accès au dossier est un droit, mais comment faire respecter ce droit ? Comment obliger un juge d'instruction à respecter la loi ? Il y a d'un côté la loi, mais de l'autre la réalité... On peut changer d'avocat s'il ne donne pas satisfaction, mais changer de juge d'instruction est beaucoup plus difficile.

Je voudrais vous livrer, maintenant, quelques réflexions sur le déroulement du procès, pour cela je prendrai quelques situations en exemples.

Tout d'abord au niveau du tribunal, les lieux sont-ils adaptés à recevoir les victimes ?

1. Par exemple, l'accès à la salle d'audience : existe-t-il une entrée séparée pour les parties civiles, pour leur éviter d'attendre dehors et de faire la queue avec le public ?
2. Le public, les victimes en font partie, se retrouve souvent mélangé dans la salle des pas perdus avec la famille de la personne jugée. Il serait bon de prévoir une salle séparée avec possibilité pour les victimes de s'isoler si elles le désirent.
3. Et même parfois, il n'y a pas de place pour la partie civile dans le prétoire. Je me souviens lors de deux procès, l'un à Douai l'autre à Metz, l'avocat de la partie civile était assis au premier rang du public, rien n'était prévu pour lui (mais les journalistes avaient eux une place réservée).

Ceci n'est pas une utopie, nous avons suivi un procès à Rennes, et un autre à Lyon, ces conditions d'accueil des parties civiles étaient respectées. C'est donc faisable, et ne dépend que de la volonté du président du tribunal d'intégrer ces principes, de veiller à la bonne organisation de l'accueil des victimes.

Au cours du procès, nous demandons l'équilibre des droits entre la défense et la partie civile, pourtant dès le début cet équilibre est rompu : lors du tirage au sort des jurés, la partie civile est la seule des 3 parties à ne pas pouvoir réfuter des jurés, on peut se demander pourquoi ?

Je voudrais aussi aborder un point de procédure qui a été modifié par la loi de juin 2000 : la direction des débats, avant juin 2000, était du ressort du président. Depuis les avocats peuvent s'adresser directement aux témoins.

Nous avons souvent constaté une certaine agressivité des avocats, plus particulièrement de la défense, agressivité qui déstabilise les témoins et les victimes, et ainsi sème le doute dans l'esprit des jurés. Certains témoins le vivent très mal.

A l'APEV, nous demandons le retour à l'ancien système qui assurait une meilleure sérénité des débats.

Il est difficile de parler du procès sans aborder la sanction ?

Pour ressortir apaisé d'un procès, il ne faut être déçu, ni dans le déroulement du procès, ni dans ce qui a été dit, ni dans le verdict.

Avant le procès, les victimes ont besoin qu'on leur explique quelle peine encourt l'agresseur d'après le code pénal (tous les criminels ne seront pas condamnés à perpétuité).

Il ne faut pas donner de faux espoir aux victimes, mais faire en sorte que le verdict corresponde au mieux à leur attente. Quel que soit le crime, rien n'est joué d'avance, il ne faut rien promettre, la sanction est décidée par des jurés d'après ce qu'ils ont vu, entendu, et compris, après délibération entre eux. Les jurés n'ont pas à motiver leur décision prise « en leur âme et conscience », d'où l'incompréhension de certaines victimes.

On peut aussi s'interroger sur le niveau des peines. Sans entamer un débat à ce sujet, quelle est la peine la plus juste ? Combien vaut un assassinat ? Perpétuité ? 30 ans ? 20 ans ? 10 ans ? D'autres pays ont des peines moins sévères qu'en France, ce n'est qu'une question de culture. Par contre, les victimes ont du mal à comprendre que leur agresseur n'ait pas le maximum de la peine prévu par le code pénal. Pour la victime, il est difficile d'admettre que les jurés retiennent des circonstances atténuantes, c'est comme s'ils minimisaient les faits, ça leur est intolérable. L'acceptation, dans ce cas, est beaucoup plus longue.

Enfin, le droit d'appel : ce droit est accordé par la loi de juin 2000 au condamné et au ministère public, mais il est refusé à la partie civile, refusé à la victime, encore un déséquilibre des droits. Comme si les victimes n'avaient pas la capacité de prendre la bonne décision.

Avec d'autres associations, nous demandons que ce droit soit accordé aux parties civiles dans les mêmes conditions qu'au condamné.

Et pour terminer, l'après-procès. Aujourd'hui, une fois la sanction prononcée, il ne se passe pas grand chose, pour ainsi dire rien.

Nous aimerions que le procureur reçoive les victimes parties civiles pour leur expliquer ce qui va se passer, après, comme par exemple :

4. Expliquer le système des remises de peines, pour bien faire comprendre que la durée d'incarcération ne sera pas celle du jugement.
5. Expliquer le droit des victimes dans la procédure de libération conditionnelle, dire à partir de quand le condamné pourra faire cette demande.
6. Et expliquer le droit à l'indemnisation et le fonctionnement de la CIVI.

Toutes ces explications devraient être données de façon systématique et obligatoire par un magistrat et le procureur me semble être la personne la mieux placée pour le faire. Ce serait ensuite lui qui garderait le contact avec les victimes en tant que magistrat référent.

Souvent, après l'énoncé du verdict, nous restons longtemps avec les familles pour parler ensemble et répondre à leurs questions. Il faudrait, au niveau associatif peut-être, systématiser cette sorte de débriefing avec les victimes, afin de savoir ce qu'elles pensent du déroulement de la procédure et du procès.

Pour conclure, je voudrais dire que notre but, à l'APEV, n'est pas que les sanctions soient systématiquement les plus lourdes, mais nous voulons que les victimes sachent ce qui est arrivé, et qu'elles puissent comprendre et accepter les décisions de justice, pour pouvoir ensuite se reconstruire. Les relations du monde judiciaire avec les victimes doivent être empreintes d'humanité, de respect et de compréhension. L'accompagnement des victimes n'est donc pas une mission particulière donnée à telle ou telle personne, ce doit être un état d'esprit de l'ensemble des acteurs, magistrats, avocats, enquêteurs, tout au long de la procédure, et bien sur, rester le rôle majeur des associations.



**Intervention de Mme Isabelle BOUCLON
Association «SOS femmes : Villeurbanne
Informations Femmes Familles»**

«L'accompagnement des victimes»

Mesdames, Messieurs,

Je souhaiterais, en propos introductifs, vous présenter l'association «VIFF», Villeurbanne Informations Femmes Familles, et ses deux activités principales.

Depuis 29 ans, VIFF gère le quotidien d'un centre d'hébergement pour les femmes victimes de violences au sein de leur couple, contraintes de fuir le domicile commun.
La deuxième activité de l'association est l'aide aux victimes d'infractions. Cependant, du fait de l'histoire de la structure, deux accueils spécifiques, l'un au profit des femmes et l'autre au profit des jeunes, victimes de violences, ont été développés.

Notre service a également mis en place un centre de documentation, spécialisé dans les violences intra-familiales, et travaille en collaboration avec celui de l'INAVEM.

C'est à travers le quotidien auprès des victimes de violences que nous avons appris à les accompagner dans les différents processus de réparation. Dans le cadre de la permanence d'aide aux victimes, nous assurons l'accompagnement au procès pour des victimes dont nous avons suivi le dossier, en partenariat avec le barreau.

Depuis la fin de l'année 2005, une initiative voulue par Mme Véronique ESCOLANO, substitut général près la cour d'appel de Lyon (qui est intervenue ce matin), a été mise en place afin d'organiser l'accompagnement au procès des victimes par les associations d'aide aux victimes. Ainsi, nous assurons une prise en charge de victimes que nous n'avions pas rencontrées dans le cadre de notre action habituelle. Un groupe de travail s'est penché sur les différentes questions soulevées par la mise en place de ce dispositif comme la possibilité pour les victimes de disposer d'une salle de repos dans le tribunal.

Cette initiative implique un regard scrupuleux porté sur les dossiers qui vont en audience, en particulier criminelle, pour déterminer quelles sont les personnes qui pourraient, pour des raisons médicales, sociales ou autres, avoir besoin d'un accompagnement spécifique. En effet, il ne doit pas y avoir systématisation du système : les dossiers sont choisis en fonction des difficultés rencontrées par les personnes.

Tout d'abord, une lettre est adressée aux victimes pour les informer du service mandaté par la cour d'appel pour assurer cet accompagnement. L'association VIFF a choisi de laisser les victimes libres de contacter ou non la structure. Si la personne effectue cette démarche, elle est reçue, où elle le désire, par deux personnels de l'association. Un contact est également établi avec l'avocat. La collaboration avec les conseils se déroule d'autant plus facilement que, dans le cadre de cette mission, nous ne disposons d'aucun mandat de défense ou de représentation.

L'accompagnement est le «vivre ensemble des moments douloureux» (Professeur Cario) et non confisquer la parole à la victime.

Le partenariat existant avec les associations de victimes, spécialisées, permet aussi d'échanger des savoir-faire.

Cette initiative au profit des victimes relève d'un travail minutieux, en coordination avec le magistrat coordinateur du dispositif.

Je vous remercie.

Justice ◀ Le texte, qui fait l'objet de contestations, est vivement défendu par Nicolas Sarkozy.

Le projet de loi sur la rétention de sûreté mis en examen au Sénat

C'est cet après-midi que le Sénat entame l'examen du projet de loi sur la rétention de sûreté, qui prévoit la possibilité de maintenir enfermés après la fin de leur peine les criminels jugés les plus dangereux. Un peu avant, place de la Sorbonne, à partir de 14 heures, un collectif d'associations, d'organisations syndicales et politiques appelle à manifester (1).

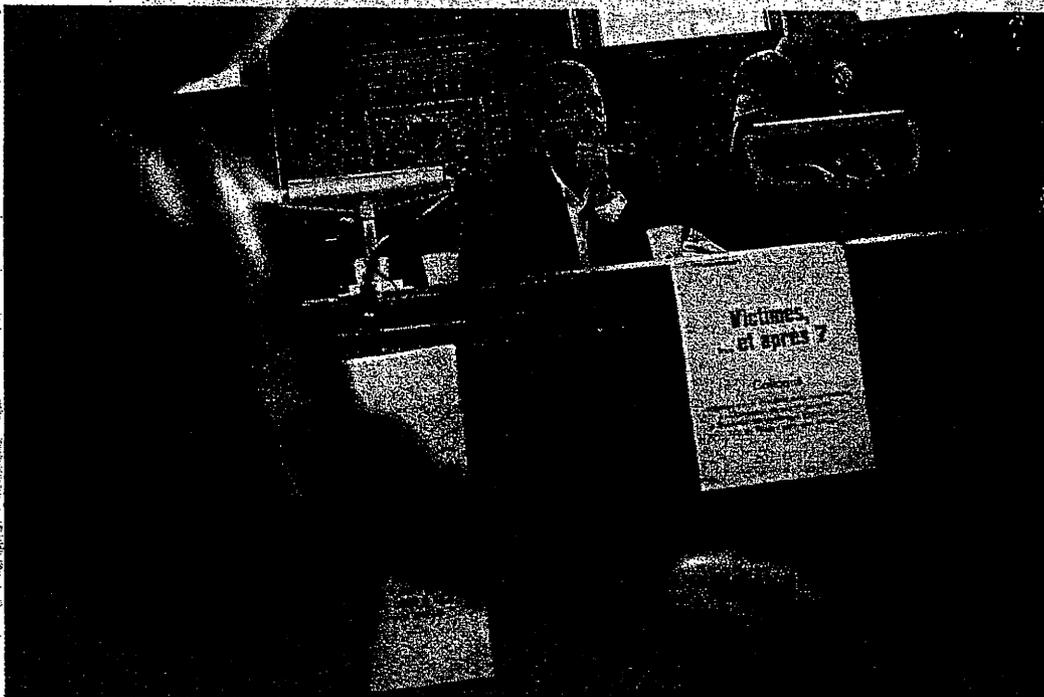
Ce texte fait l'objet de vives contestations, la dernière en date étant celle de l'ONG internationale Human Rights Watch, qui a publié hier un communiqué demandant au Sénat de le rejeter.

Hier également, à l'occasion des obsèques de trois gendarmes décédés alors qu'ils pourchassaient un délinquant, Nicolas Sarkozy a répété son slogan de *coérents* face aux récidivistes, qu'il martèle à l'occasion de chaque fait divers. Faisant implicitement allusion au projet de loi, dont il est à l'origine, le Président a présenté sa vision d'un monde divisé en deux camps, bon et mauvais, dans une sémantique fortement inspirée de celle de George Bush. « La société doit choisir de quel côté elle est. Je souhaite qu'elle soit du côté des victimes », a-t-il déclaré.

« Ça nous paraît insensé qu'on puisse tenir des discours aussi réducteurs, mais surtout qu'on vote des lois fondées sur ces discours », déplore Emmanuelle Perreux, la présidente du Syndicat de la magistrature. Lire qu'il y a d'un côté les délinquants, de l'autre les victimes, enfermer les gens dans des catégories, c'est nier toute capacité de résilience et d'évolution. Est-ce que l'on va supprimer désormais toute possibilité de réinsertion aux délinquants ? Est-ce que les victimes ont vraiment envie d'être considérées comme des victimes toute leur vie ?

Un certain nombre d'associations et de familles de victimes, comme le père d'Anne-Lorraine Schmitt (lire ci-contre) soutiennent pourtant le projet de loi. Elles organisent demain une conférence de presse pour réaffirmer leur appui.

(1) Une pétition sur le site *Contrôle-rententiondesurete.fr* a recueilli les signatures de plus de 10 000 particuliers et de 100 organisations.



Lors du colloque organisé par le Syndicat de la magistrature en novembre à Paris, avec le psychanalyste Bruno Tournade. PHOTO FRÉDÉRIC STUCK/MYCF

Philippe Schmitt, le père de la jeune femme poignardée dans le RER en novembre, voit dans le texte un progrès : « L'émotion est le carburant de l'évolution positive des lois »

Philippe Schmitt, colonel dans l'armée de terre, est le père d'Anne-Lorraine Schmitt, la jeune femme de 23 ans tuée à coups de couteau en novembre dernier dans le RER D. Suite aux articles publiés par *Libération* sur le projet de loi de rétention de sûreté, il nous a contactés, nous reprochant de ne jamais donner le point de vue des victimes, qui sont pourtant les premières concernées.

Vous soutenez le projet de loi de rétention de sûreté, pourquoi ?
Dans ce projet de loi, il y a l'idée d'évaluer la dangerosité des personnes condamnées avant de les remettre en liberté, ce qui me paraît une bonne mesure. Qu'on applique le principe de précaution, face à des personnes extrêmement dangereuses comme les criminels sexuels, me paraît nécessaire.

Vous trouvez qu'on ne donne pas assez la parole aux victimes ?
On sent que nous, les victimes, on dé-

range. On parle de choses que les gens du monde judiciaire n'ont pas envie d'entendre. Pourtant, je ne suis pas motivé par la vengeance. Je ne réclame pas la peine de mort. Je veux juste faire part de mon expérience dans un souci de prévention. Pour éviter que d'autres jeunes filles subissent ce que ma fille a subi, j'ai entendu, à l'Assemblée, des députés de gauche répéter qu'ils ne pouvaient pas légiférer sous le coup de l'émotion. Moi, je pense au contraire que l'émotion, c'est le carburant de l'évolution positive des lois pénales. S'il n'y avait pas eu d'émotion face au nombre de morts sur la route, il n'y aurait jamais eu la mise en place des radars.

Vous dites que le point de vue des victimes peut éclairer la justice ?
L'assassin de ma fille avait déjà commis un premier viol en 1995. Il a été condamné à cinq ans de prison, dont trois ferme, et il est ressorti au bout de deux

ans. Lors de son procès en 1996, les experts et la cour d'assises ont considéré qu'il n'y avait pas de risque de récidive. La seule personne qui a dit l'inverse, qui avait conscience de son extrême dangerosité, c'était sa première victime, sans doute parce que pour elle la mort n'est pas passée lointain. Je l'ai rencontrée et elle m'a raconté que, à l'époque, elle s'est battue pour alerter la justice sur la dangerosité de cet homme. Mais on ne l'a pas écoutée.

Le président de la République ne cesse d'invoquer le nom des victimes, dont celui de votre fille. Qu'en pensez-vous ?
Cela ne me dérange pas que, lui ou quelqu'un d'autre d'ailleurs, parle d'Anne-Lorraine. Pour moi, cela veut dire que son calvaire a peut-être au moins servi à quelque chose. Qu'elle ne retombera pas dans l'oubli sans que rien ne change. Je pense que la poli-

tique est au service des gens, et non pas des grands principes. Prendre en compte un fait divers pour constater que le système n'est plus adapté, cela ne me choque pas. Si la mort d'Anne-Lorraine peut être le révélateur qui pousse à changer la loi, tant mieux. Les principes, les chiffres et les statistiques, cela ne me parle pas. Quand on me dit qu'il n'y a qu'un très faible pourcentage de récidivistes, cela ne me convainc pas.

Vous pensez qu'il faut chercher le risque zéro ?
Non, je sais bien que le risque zéro est impossible. Mais ce n'est pas pour ça que je vais prôner le conservatisme comme certains, dont les protestations reviennent à vouloir garder le système actuel, surtout pas y toucher. Moi, je pense que la mort de ma fille a prouvé qu'il fallait l'améliorer.

Recueilli par ONDINE MILLOT

14.10 L'indemnisation de certains dommages par la commission d'indemnisation des victimes (Civi)

A. LES CAS POUVANT DONNER LIEU À INDEMNISATION

Dans les cas ci-dessous, la victime de nationalité française, que les faits aient été commis sur le territoire national ou à l'étranger, l'étranger ressortissant de l'Union européenne ou d'un État ayant conclu une convention avec la France ou en situation régulière, pour les infractions commises sur le territoire national (C. pr. pén., art. 706-3), peut obtenir réparation auprès de la commission d'indemnisation des victimes d'infraction (Civi), qui siège dans le ressort de chaque tribunal de grande instance (C. pr. pén., art. 706-4). La réparation peut être refusée ou réduite en raison de la faute de la victime (C. pr. pén., art. 706-3 et 706-14).

252

14.10

1. LES POURSUITES PÉNALES

1. L'INDEMNISATION INTÉGRALE EN CAS D'ATTEINTES GRAVES À LA PERSONNE (C. PR. PÉN., ART. 706-3)

Une indemnisation intégrale peut être accordée par la Civi pour les dommages qui résultent des atteintes à la personne dans les cas suivants :

- faits volontaires ou non présentant le caractère matériel d'une infraction ayant entraîné la mort, une incapacité permanente ou une incapacité totale de travail personnel ≥ 1 mois (sauf accidents de la circulation, de chasse, terrorisme, couverts par des régimes spécifiques) ;
- agressions sexuelles ou atteintes sexuelles, traite des êtres humains (sans nécessité d'incapacité totale de travail).

Il convient de préciser que les atteintes aux biens associées des atteintes à la personne ne sont pas indemnisées par la Civi (ex., préjudice vestimentaire en cas de blessures volontaires).

2. L'INDEMNISATION PLAFONNÉE EN CAS D'ATTEINTES LÉGÈRES À LA PERSONNE (ITT < 1 MOIS) OU D'ATTEINTES AUX BIENS (C. PR. PÉN., ART. 706-14)

Toute victime des infractions de vol, escroquerie, abus de confiance, extorsion de fonds, destruction, dégradation ou détérioration, de faits volontaires ou non présentant le caractère matériel d'une infraction ayant entraîné une incapacité totale de travail personnel inférieure à un mois, qui ne peut à un titre quelconque obtenir réparation et qui se trouve de ce fait dans une situation matérielle ou psychologique grave, peut, lorsque ses ressources mensuelles ne dépassent pas un certain plafond (plafond au-delà duquel l'aide judiciaire partielle ne peut être obtenue : 1 265 € depuis le 1^{er} janv. 2005), obtenir une indemnité plafonnée à trois fois ce montant (3 795 €).

3. LA NÉCESSITÉ MAIS LA SUFFISANCE D'UN FAIT PRÉSENTANT LE CARACTÈRE MATÉRIEL D'UNE INFRACTION

Il appartient au demandeur de prouver que le dommage résulte d'une infraction, la seule démonstration du dommage ou d'un fait générateur accidentel, ne suffit pas à démontrer l'existence d'une infraction.

S'agissant des atteintes aux biens, le préjudice doit spécialement résulter des cas visés. Il n'y a pas lieu à indemnisation lorsque le dommage résulte d'une autre infraction, même voisine de celles ouvrant droit à réparation (ex., abus des faiblesses).

14. LES DROITS DE LA VICTIME

14.10

253

Mais « l'infraction n'est prise en considération qu'en tant qu'élément objectif indépendamment de la personne de son auteur, [...] il est indifférent que l'auteur présumé de l'infraction ne puisse être poursuivi en raison d'une cause de non imputabilité » (Cass. 2^e civ., 30 nov. 2000, n° 99-19.848, Bull. civ. II, n° 161).

Les victimes d'un accident du travail, si celui-ci présente le caractère matériel d'une infraction, sont admises à présenter une demande d'indemnisation devant la Civi (Cass. 2^e civ., 18 juin 1997, n° 95-11.223, FGVAT c/Sorribes, Bull. civ. II, n° 191).

B. LE DÉLAI DE SAISIE DE LA CIVI

Lorsque les faits n'ont pas donné lieu à poursuites (ex., auteur inconnu), la demande d'indemnité doit être présentée à la Civi dans les trois ans de l'infraction (C. pr. pén., art. 706-5).

Si des poursuites pénales sont exercées, la juridiction condamnant l'auteur à des dommages-intérêts doit informer la victime partie civile de la possibilité de saisir cette commission (C. pr. pén., art. 706-15). La partie civile dispose d'un délai d'un an à compter de cet avis pour saisir la Civi (C. pr. pén., art. 706-5).

Si l'action civile est engagée devant la juridiction répressive mais disjointe de l'action publique, le délai ne court qu'à compter de l'avis donné par la juridiction pénale statuant sur intérêts civils.

Passés ces délais (3 ans ou 1 an), la victime peut encore saisir la commission lorsqu'elle n'a pas été en mesure de faire valoir ses droits dans les délais requis ou lorsqu'elle a subi une aggravation de son préjudice, ou pour tout autre motif légitime (C. pr. pén., art. 706-5).

La demande d'aide juridictionnelle interrompt les délais (C. pr. pén., art. R. 50-7).

C. COMMENT SAISIR LA CIVI

La victime peut, à son choix, porter sa demande devant la Civi du ressort où elle réside ou devant celle du ressort de la juridiction pénale éventuellement saisie (C. pr. pén., art. R. 50-4). L'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire mais l'aide juridictionnelle peut être accordée dans les conditions ordinaires (C. pr. pén., art. R. 50-7). Elle est de droit pour certaines infractions graves, quelles que soient les ressources de la victime (v. n° 14.3, B).

La demande d'indemnisation est formulée par lettre signée par la personne lésée, son représentant légal ou son conseil, remise contre récépissé au greffe de la commission ou adressée par lettre recommandée (C. pr. pén., art. R. 50-8).

Elle doit contenir tous les renseignements utiles à l'instruction de la demande d'indemnité (C. pr. pén., art. R. 50-9) : état civil du demandeur, date, lieu et circonstance de l'infraction, description des dommages, juridiction pénale éventuellement saisie de l'infraction, actions entamées, indemnités déjà versées, montant de l'indemnité demandée, toutes pièces justificatives utiles, certificats médicaux, documents permettant d'apprécier la perte ou la diminution des revenus, l'accroissement des charges ou l'inaptitude à exercer une activité professionnelle.

Lorsque la demande porte sur un dommage dont l'indemnisation est plafonnée, la victime doit produire tous justificatifs de ses ressources (déclaration de revenu, certificat de non-imposition, liste des biens immobiliers), préciser pour quels motifs elle ne peut obtenir la réparation de son préjudice, et décrire la situation matérielle ou psychologique grave dans laquelle elle se trouve (C. pr. pén., art. R. 50-10).

Si tous les renseignements ne peuvent être joints à la demande, celle-ci reste néanmoins recevable et interrompt les délais de prescription, le demandeur devant fournir ultérieurement les pièces complémentaires (circ. 27 déc. 1990).

D. L'OFFRE D'INDEMNISATION PAR LE FONDS DE GARANTIE (EN VIGUEUR LE 1^{er} JANVIER 2005)

La demande d'indemnité et ses justificatifs sont transmis sans délai par le greffe de la Civi au fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et autres infractions, qui est tenu dans un délai de deux mois, de présenter à la victime une offre d'indemnisation, ou de refuser cette offre de manière motivée.

En cas d'accord, le fonds de garantie en transmet le constat au président de la Civi aux fins d'homologation.

En cas de désaccord, l'instruction de l'affaire se poursuit devant la Civi.

Ces dispositions, dont les modalités d'application sont fixées par décret en conseil d'État, sont applicables à partir du 1^{er} janvier 2005 (C. pr. pén., art. 706-5-1).

E. LES AVANTAGES DE LA SAISINE DE LA CIVI, RAPIDITÉ, FORMALISME ET COÛT RÉDUITS

Par dérogation à l'article 4 du Code de procédure pénale selon lequel « le criminel tient le civil en état », la Civi peut être

saisie avant que la juridiction répressive n'ait statué sur l'action publique (C. pr. pén., art. 706-7). Cette possibilité ne préjudicie pas à la faculté de se constituer partie civile. Si la juridiction statuant sur les intérêts civils alloue des dommages-intérêts supérieurs à ceux accordés par la commission, la victime peut demander un complément d'indemnité à la Civi dans le délai d'un an (C. pr. pén., art. 706-8).

Le président de la Civi peut également accorder une provision. Il doit statuer sur cette demande dans le mois (C. pr. pén., art. 706-6, R. 50-15). « La demande de provision n'obéit à aucun formalisme et peut être présentée par lettre simple » (circ. crim. 27 déc. 1990).

La Civi ou son président peut procéder ou faire procéder à toutes auditions et investigations utiles, sans que puisse être opposé le secret professionnel (C. pr. pén., art. 706-6).

Les frais exposés devant la Civi sont payés par le Trésor public (C. pr. pén., art. R. 91 et R. 92 15°). Il faut donc préciser à cet égard que le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGVAT) ne peut être condamné aux dépens (Cass. 2^e civ., 29 janv. 1997, n° 95-12.657, D. 1997, R. p. 63 ; Cass. 2^e civ., 18 juin 1997, n° 95-11.192, Bull. civ. II n° 194 ; D. 1997, IR p. 169).

Si la requête est rejetée, le demandeur est condamné aux dépens, à moins que la Civi ne l'en décharge en totalité ou en partie (C. pr. pén., art. R. 50-21).

GUIDES DALLOZ

LE GUIDE DES INFRACTIONS

CRIMES • DÉLITS • CONTRAVENTIONS
ENQUÊTE JUDICIAIRE • POURSUITES PÉNALES
PROCÈS PÉNAL ET SANCTION
DROITS DES VICTIMES

SIXIÈME ÉDITION
2005

Jean-Christophe CROCC
Magistrat
jean-christophe.crocc@wanadoo.fr

DALLOZ

JEAN AMÉRY
PAR-DELÀ LE CRIME
ET LE CHÂTIMENT

DOCUMENT N° 11



ESSAI POUR SURMONTER L'INSURMONTABLE
TRADUIT DE L'ALLEMAND PAR FRANÇOISE WUILMART

Bien peu de choses sont dites, quand un homme qui n'a jamais été battu émet la constatation éthico-pathétique qu'avec le premier coup reçu le prisonnier perd sa dignité humaine. Je dois avouer que je ne sais pas exactement ce qu'est la dignité humaine. L'un croit la perdre quand il se retrouve dans des conditions telles qu'il lui est impossible de prendre un bain tous les jours. Tel autre pense en être privé quand il est contraint de parler une autre langue que la sienne devant les autorités. D'un côté la dignité humaine est associée à un certain confort physique, de l'autre à la liberté d'expression, dans un troisième cas peut-être aussi au droit d'accéder à un partenaire érotique du même sexe. Je ne sais donc pas si celui qui est roué de coups par la police perd sa "dignité humaine". Mais ce dont je suis certain c'est qu'avec le premier coup qui s'abat sur lui, il est dépossédé de ce que nous appellerons provisoirement la *confiance dans le monde*. Confiance dans le monde. Beaucoup de choses la constituent : par exemple la foi en une causalité à toute épreuve, foi irrationnelle, impossible à justifier logiquement, ou encore la conviction également aveugle de la validité de la conclusion inductive. Un autre élément plus important dans cette confiance – et seul pertinent ici – est la certitude que l'autre va me ménager en fonction de contrats sociaux écrits ou non écrits, plus exactement qu'il va respecter mon existence physique et dès lors métaphysique. Les frontières de mon corps sont les frontières de mon Moi. La surface de ma peau m'isole du monde étranger : au niveau de cette surface j'ai le droit, si l'on veut que j'aie confiance, de n'avoir à sentir que ce que je *veux* sentir.

Or, le premier coup reçu brise cette confiance dans le monde. L'autre, *contre* qui je suis physiquement dans le monde et *avec* qui je puis être seulement aussi longtemps qu'il ne transgresse pas la frontière qu'est la surface de ma peau, m'impose, en me frappant, sa propre corporalité. Il porte la main sur moi et ce faisant il m'anéantit. C'est comme un viol, un acte sexuel commis sans le consentement de l'un des deux partenaires. Certes, aussi longtemps qu'existe la perspective même minimale de pouvoir se défendre, un mécanisme se met en branle au cours duquel je puis progressivement rectifier la transgression opérée par l'autre. A mon corps défendant j'opère une expansion, j'objective ma propre corporalité, je rétablis la

confiance en ma survivance. Le contrat social porte alors un autre texte et d'autres clauses : œil pour œil, dent pour dent. Et l'on peut y conformer son existence. On ne le peut *pas* là où l'autre vous casse une dent ou fait disparaître votre œil sous une boursoflure, et où l'on subit sans défense l'agression de l'adversaire qu'est devenu le prochain. Finalement le viol physique par l'autre se mue en acte d'anéantissement existentiel dès lors qu'il n'y a plus d'aide à espérer.

L'espoir, la certitude de recevoir de l'aide font en effet partie des expériences fondamentales de l'homme et certainement aussi de l'animal. C'est ce qu'ont brillamment démontré le vieux Kropotkine, qui parlait de "l'aide mutuelle dans la nature", et le savant moderne Lorenz, chercheur dans le domaine du comportement animal. L'attente d'une aide extérieure est un élément constituant du psychisme au même titre que la lutte pour la vie. Je viens tout de suite, dit la mère à l'enfant qui gémit de douleur, tu vas avoir un biberon chaud, tu vas avoir une tasse de thé, on ne va pas te laisser souffrir comme ça ! Je vous prescris un médicament, tranquillise le médecin, cela vous aidera à surmonter le mal. Même sur le champ de bataille il y a des ambulances de la Croix-Rouge qui partent à la recherche des blessés. Dans presque toutes les situations de la vie la blessure physique va de pair avec l'attente d'une aide extérieure : la première est compensée par la seconde. Mais avec le premier coup de poing du policier contre lequel il n'y a pas moyen de se défendre et que ne viendra parer aucune main secourable, c'est une partie de notre vie qui s'éteint pour ne jamais plus se rallumer. /

Les victimes pourront porter plainte sur le Net

POLICE

Dès cet été, un portail Internet du ministère de l'Intérieur enregistrera les dépositions. La police s'attend à des centaines de milliers de plaintes.

UNE CYBERPLAINTÉ pour d'authentiques victimes. Avant l'été, toute personne ayant subi un vol ou un acte de vandalisme pourra le déclarer directement à la police ou à la gendarmerie par Internet depuis n'importe quel ordinateur. La règle du jeu est consignée dans un rapport confidentiel de la police des polices fraîchement déposé sur le bureau du ministre de l'Intérieur, Michèle Alliot-Marie. Cette mesure sera l'une des innovations majeures de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Lopsi) qui arrivera au Parlement juste après les municipales. Elle modifiera substantiellement le rapport entre le citoyen et la police.

La Place Beauvau s'attend à des centaines de milliers de dépositions sous cette forme sur un total annuel de 5 millions de procès-verbaux. Elle redoute, sans trop le dire, une montée en flèche des statistiques, même si les exemples étrangers (*lire ci-contre*) attestent que l'envolée est souvent passagère.

Le projet de Michèle Alliot-Marie va plus loin. Après les premières expérimentations, c'est un véritable commissariat de police virtuel qui verra le jour. Il permettra d'accéder à une multitude d'informations, pour faciliter, par exemple, des démarches liées à la police, de l'immigration ou à la déclaration d'une arme.

Autre piste : avertir l'utilisateur des dernières tentatives de pirata-

ge en ligne des numéros de compte en banque des particuliers ou de cartes de crédit. Et donner des conseils aux parents pour protéger leurs enfants face à la menace pédophile qui s'étend sur la Toile. Le portail Internet de l'Intérieur évoluera sans cesse pour coller aux besoins du public. Comme en Italie.

L'botte de la Place Beauvau s'est entourée de garanties. Après avoir obtenu un premier budget de 5 millions d'euros pour développer son nouveau outil, elle a souhaité que la procédure proscrive toute dénonciation anonyme. Il s'agit essentiellement de plaintes contre X. « Pas question d'être suspecté de vouloir mettre en place une société de la délation », dit-on en effet dans son entourage. Le système retenu, qui conduira à une refonte du Code de procédure pénale, obligera l'internaute à s'identifier en donnant notamment son numéro de carte d'identité.

Affaires mineures

Dans un premier temps, seules les affaires mineures pourront être traitées par ce biais, avant que le panel ne soit élargi à la quasi-totalité des atteintes aux biens. Les faits de violence, comme les coups et blessures volontaires, seront a priori écartés, car ils nécessitent un traitement personnalisé. En tout état de cause, après avoir effectué sa déclaration, la victime devra se rendre au commissariat ou à la caserne la plus proche pour confirmer ses dires. Il s'agit en somme d'une « préplainte ».

Devant son écran, la victime cochera des cases correspondant au type d'infraction déclarée et au montant estimé du préjudice. Elle devra remplir un champ libre

Le ministère de l'Intérieur français s'inspire des services mis en place chez nos voisins européens. En Italie, le site, de loin le plus ludique, consiste en un commissariat virtuel (ci-dessus). Des animations mènent aux divers guichets: « dénonciations », « immigration », « mineurs », etc. En Espagne (à gauche), Internet permet de déposer des « préplaintes », ce qui a fait exploser les chiffres de la délinquance dans le pays. DR.

pour décrire les circonstances du délit. Une fois validée, la fiche sera transmise à un serveur informatique qui la redistribuera au commissariat ou à la gendarmerie concernée par les faits. Et c'est la police qui rappellera pour fixer le rendez-vous de la vraie plainte.

La victime n'aura plus à attendre avant d'être reçue. Elle rencontrera un policier ou un gendarme qui aura préalablement étudié le dossier. Et chacun gagnera du temps avec un document préédigé à la rubrique état civil. « On s'intéressera au fond de l'affaire ».

se félicite un commissaire. À terme, un outil informatique permettra de dessiner en temps réel une cartographie des faits signalés en ligne par secteur. Pour mieux adapter la réponse policière au *modus operandi* des voyous.

JEAN-MARC LECLERC

« Il reste une seule ressource : se souvenir, se recueillir. Là où on ne peut rien « faire », on peut du moins *ressentir*, inépuisablement. C'est sans doute ce que les brillants avocats de la prescription appelleront notre ressentiment, notre impuissance à liquider le passé. Au fait, ce passé fut-il jamais pour eux un présent ? Le sentiment que nous éprouvons ne s'appelle pas rancune, mais horreur : horreur insurmontable de ce qui est arrivé, horreur des fanatiques qui ont perpétré cette chose, des amorphes qui l'ont acceptée, et des indifférents qui l'ont déjà oubliée. Le voilà notre « ressentiment ». Car le « ressentiment » peut être aussi le sentiment renouvelé et intensément vécu de la chose inexpiable ; il proteste contre une amnistie morale qui n'est qu'une honteuse amnésie ; il entretient la flamme sacrée de l'inquiétude et de la fidélité aux choses invisibles. L'oubli serait ici une grave insulte à ceux qui sont morts dans les camps, et dont la cendre est mêlée pour toujours à la terre ; ce serait un manque de sérieux et de dignité, une honteuse frivolité. Oui, le souvenir de ce qui est arrivé est en nous indélébile, indélébile comme le tatouage que les rescapés des camps portent encore sur le bras. Chaque printemps les arbres fleurissent à Auschwitz, comme partout ; car l'herbe n'est pas dégoûtée de pousser dans ces campagnes maudites ; le printemps ne distingue pas entre nos jardins et ces lieux d'inexprimable misère. Aujourd'hui, quand les sophistes nous recommandent l'oubli, nous marquerons fortement notre muette et impuissante horreur devant les chiens de la haine ; nous penserons fortement à l'agonie des déportés sans sépulture et des petits enfants qui ne sont pas revenus. Car cette agonie durera jusqu'à la fin du monde. »

CAROLE DAMIANI

Les victimes

Violences publiques et crimes privés

Une reconnaissance juridique tardive

Comment se reconnaît-on victime ? Si la loi définit précisément la victime comme « toute personne ayant subi un acte sanctionné par le Code pénal », il est beaucoup plus délicat de définir la victime au plan psychologique, dans la mesure où un sujet qui a subi un préjudice corporel, matériel ou psychologique doit pouvoir se reconnaître comme victime. Or ce n'est pas toujours aussi simple, car la culpabilité qui existe en chaque être humain peut faire obstacle à cette reconnaissance. C'est parfois grâce aux médias qu'un individu prend soudain conscience qu'il n'est nullement un cas isolé et qu'il a subi un préjudice extrêmement grave, ce qui lui donne la force de lutter contre son sentiment de culpabilité.

On peut définir la victime en fonction de l'infraction (viol, violences conjugales, coups et blessures, séquestration, cambriolage, attentat, accident de la circulation...). Cette classification est d'ailleurs la plus couramment utilisée. Mais on peut aussi se référer au couple pénal, trop souvent oublié en dehors de la criminologie. Il s'agit alors de prendre en compte les liens, souvent complexes, qui rapprochent l'agresseur de l'agressé (liens

conjugaux, de voisinage, rencontre fortuite...). Il est très difficile d'établir un portrait type des victimes qui se fonderait, par exemple, sur un profil social ou une structure psychopathologique privilégiés : les victimes peuvent être des hommes, des femmes, des enfants, des personnes âgées ; elles se rencontrent à tous les niveaux sociaux et professionnels (bien que les probabilités de leur victimisation soient inégales). En revanche, les experts déterminent le plus souvent chez leurs agresseurs des traits paranoïaques ou pervers, et le fait est qu'ils se ressemblent parfois de façon singulière.

Les traumatismes les plus graves sont causés par des actes pervers sexuels et/ou sadiques qui ont réduit la victime à l'état d'objet manipulable. La violence subie au cours de ces infractions est toujours ressentie comme une agression brutale et délibérée. Elle entraîne une telle désorganisation psychique, à court et à long terme, que les personnes qui en sont victimes ont réellement besoin d'une aide adaptée. Il y a là une prise de conscience, somme toute récente, des problèmes psychiques suscités par la victimisation.

Des droits mal reconnus

Le Code pénal sanctionne les délits et les crimes. Les lois sur l'individualisation de la peine infligée aux infracteurs, et la prise en compte de la prévention et de la réinsertion connaissent leur véritable aboutissement en 1945. Par contre, la prise en compte réelle des victimes est plus tardive en raison de toutes les représentations attachées à leur image. Sébastien Roché cite une sociologue du droit : « Tout au long du XIX^e siècle et loin encore dans le XX^e siècle, la doctrine analyse la présence de la victime dans la procédure pénale comme une sorte de survivance d'un état de droit primitif proche du système de la vengeance barbare. » Et plus loin : « Plus on jugera froidement, indépendamment de la victime et de l'auteur, plus on aura une justice rationnelle. »

La procédure pénale reconnaît théoriquement l'existence et les droits des victimes puisque ces dernières ont la possibilité

non seulement d'être partie prenante au procès en se constituant partie civile, mais aussi d'obtenir réparation par des dommages et intérêts. Mais dans les faits, la procédure et le procès appartiennent plus aux juges qu'aux parties. La victime est peu présente et se sent souvent soupçonnée en raison du caractère inquisitorial de l'instruction. Ainsi, dans une étude que cite Marie-Pierre de Liège (1995), sur deux cents victimes pouvant se constituer partie civile, 71 % avaient déposé plainte, 84 % n'intervenaient en aucune façon dans la procédure, 30 % seulement étaient présentes à l'audience. Les dommages et intérêts alloués à 93 % d'entre elles n'ont pu être récupérés dans la plupart des cas (non-connaissance de la procédure, paiement prohibitif d'huissier...). Alors que l'auteur des faits peut obtenir sans aucune démarche de sa part un avocat commis d'office, la victime doit avoir une démarche active (et souvent payante) pour bénéficier des conseils d'un avocat de l'aide judiciaire et se constituer partie civile. Aussi la victime est-elle restée éloignée du prétoire et n'a pu défendre ses droits que tardivement.

Mobilisation des femmes

Les femmes ont été parmi les premières à se mobiliser pour la reconnaissance de leurs droits, et leur mobilisation ne date pas du XX^e siècle. En effet, selon les auteurs d'un fascicule de la Délégation régionale aux droits des femmes, déjà au Moyen Âge battre « sa » femme était encouragé par la religion de tous les pays européens. Le meurtre de l'épouse pour stérilité ou adultère n'était nullement réprimé. Et on brûlait comme sorcières les femmes qui dénonçaient les violences exercées par leur mari.

Au cours des siècles suivants, la domination éthique de l'Église nourrit le dénigrement et la méfiance envers les femmes et concourt à développer une misogynie radicale. Dans les écrits religieux ou laïcs du XI^e au XVI^e siècle, on trouve des affirmations telles que : « Quand tu prends femme dans tes bras, considère la vermine qu'elle sera un jour », « Vous êtes, vous...

fûtes, de fait, de volonté : des putes », « Les femmes [sont] des menteuses dissimulées », etc.

Le xvii^e siècle verra s'exprimer une revendication féminine, épinglée par Molière dans sa satire des *Précieuses*. Au Siècle des lumières, Condorcet lutte pour les droits des femmes en dénonçant l'interdiction de leur accès à la culture et à l'instruction. À la Révolution française, les femmes qui s'engagent à défendre l'égalité des sexes sont guillotonnées ou déportées. Plus tard, le Code Napoléon empêche tout recours de la femme contre la violence maritale. Ce n'est qu'en 1938 que son incapacité civile disparaît et seulement en 1985 que la loi instaure l'égalité entre époux dans les régimes matrimoniaux, la gestion des biens et la responsabilité des enfants mineurs.

Le xx^e siècle a été particulièrement fécond en initiatives et en réalisations pour défendre les droits des femmes. L'organisation de cette lutte s'est plus particulièrement développée à partir des années soixante-dix et s'est centrée sur la dénonciation du viol et des violences conjugales. Ainsi, des femmes victimes d'inceste et de viol ont créé des associations et gèrent encore actuellement des permanences téléphoniques au niveau national. Grâce aux campagnes d'information en direction du public et des professionnels, les plaintes pour viol et violences conjugales ont considérablement augmenté.

C'est la lutte de ces femmes qui a permis les modifications du Code pénal en ce qui concerne les agressions sexuelles (loi du 23 décembre 1980 : « Tout acte de pénétration sexuelle de quelque nature qu'il soit, commis sur la personne d'autrui par violence, contrainte ou surprise, constitue un viol ») et les violences conjugales. Dans le nouveau Code pénal, les coups et blessures volontaires commis par le conjoint ou le concubin aggravent la peine. Même si l'incapacité temporaire totale (ITT) est inférieure à huit jours, l'infraction est considérée comme un délit (alors qu'auparavant elle était considérée comme une infraction de simple police). Quant aux lois de 1989 et de 1995, elles ont modifié la prescription en matière d'abus sexuels : lorsque le délit ou le crime est commis par un ascendant légi-

time sur une victime mineure, le délai de prescription (3 ans pour un délit, 10 ans pour un crime) ne prend effet qu'à partir de la majorité.

La défense des victimes mineures

Grâce aux travaux des médecins légistes français Ambroise Tardieu et Alexandre Lacassagne, qui mirent en évidence la réalité des violences subies par les enfants, les premières lois pour la protection des enfants maltraités furent votées en 1889 (loi concernant la déchéance des droits parentaux et le contrôle de l'exercice de l'autorité paternelle) et en 1898 (loi sanctionnant les auteurs de sévices ou de violences à enfants). Si les médecins se sont battus pour que soient reconnus les sévices à enfants (le docteur Silvermann a donné son nom au « syndrome des enfants battus »), les législateurs, en revanche, restent toujours très frileux notamment en ce qui concerne les abus sexuels. C'est pourquoi l'on voit, depuis une dizaine d'années, des parents d'enfants victimes créer des associations, parmi lesquelles l'APEV (Aide aux parents d'enfants victimes, enfants assassinés ou disparus).

Fondée en 1991 par des parents, Marie-José et Alain Boulay – leur fille Delphine a été assassinée en 1988 – et Gérard Rousset, le père de Céline, l'association s'est donné pour objectif de conseiller et de guider les familles dans leurs démarches, mais aussi de former les différents acteurs de la procédure judiciaire (enquêteurs, magistrats, avocats), et de faire évoluer la législation concernant les victimes et les agresseurs sexuels. En effet, l'APEV se veut un organe de réflexion visant à faire des propositions pour sensibiliser les pouvoirs publics et modifier les lois. Elle défend l'idée d'un traitement thérapeutique obligatoire des agresseurs sexuels pendant et après leur incarcération, elle se bat pour la simplification de la procédure d'indemnisation, pour la modification de l'article 122-1 du Code pénal concernant la responsabilité pénale afin que soit maintenu le procès malgré l'irresponsabilité reconnue de l'infracteur, et que les soins fassent partie intégrante des sanctions.

Pour faciliter les enquêtes, l'APBV souhaiterait également que l'on mette à la disposition de tous les services d'enquêteurs un fichier centralisé des personnes disparues, que l'on communique toute disparition d'enfant à Interpol, que l'on équipe les laboratoires de la police d'un système informatique permettant de visualiser le vieillissement des disparus, et que l'on affiche les photos d'enfants disparus aux frontières, dans les gares et les aéroports. Elle propose aussi des conseils de sécurité aux enfants et aux parents. En 1993, Marie-José et Alain Boulay ont travaillé sur la loi dite de perpétuité réelle de Pierre Méhaignerie, alors garde des Sceaux, afin que cette loi ne soit pas uniquement répressive mais aussi préventive. En 1995, ils ont été reçus par le garde des Sceaux, Jacques Toubon, et ont été consultés par la chancellerie à propos du projet de réforme de la cour d'assises.

Les lois d'indemnisation et l'aide aux victimes

Les lois concernant l'aide et l'indemnisation des victimes sont très récentes. Les pays anglo-saxons se sont mobilisés les premiers pour développer une politique d'aide aux victimes, rendue nécessaire par l'accroissement de la criminalité au début des années cinquante. Au plan international, ils ont été à l'initiative de résolutions en faveur des victimes. Ainsi, le 11 décembre 1985, l'assemblée générale des Nations unies a adopté la Déclaration des principes fondamentaux relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir. Elle affirme la reconnaissance des droits des victimes et la nécessité d'une aide immédiate, de soins médicaux et psychologiques, de services sociaux et judiciaires, une attention particulière devant être portée à la souffrance et aux blessures psychiques. Elle stipule que les victimes doivent être traitées en toute équité, avec compassion et dans le respect de leur dignité. Elles ont droit à un traitement équitable, à l'accès aux procédures judiciaires et à une réparation rapide du préjudice qu'elles ont subi par les auteurs ou par l'État, comme prévu par la légis-

lation nationale, la capacité de l'appareil judiciaire, social et administratif devant être améliorée. Par ailleurs, la recommandation n° 85-11 du Conseil de l'Europe affirme la spécificité d'un droit des victimes dans le cadre de la justice pénale. Ce texte constitue la base sur laquelle s'appuient les pays désireux d'améliorer le sort des victimes.

En France, ce n'est qu'à partir de 1977 que le législateur s'est penché sur ce problème. La loi n° 77.5 du 3 janvier 1977, à l'origine de l'indemnisation par l'État de certaines victimes d'infractions pénales (article 706.3 du Code de procédure pénale), a été remaniée une première fois par la loi « Sécurité et Liberté » (2 février 1981), et une deuxième fois par la loi 83.608 (8 juillet 1983). Finalement, c'est la loi du 6 juillet 1990 qui a concrétisé l'aboutissement d'un processus législatif toujours plus favorable aux victimes d'infractions pénales. Au total, cinq lois ont mis en place un régime d'indemnisation efficace et rapide, et le statut des victimes s'en est trouvé modifié. Actuellement, elles bénéficient de droits reconnus et ont accès à des structures spécialisées.

Parallèlement ont été promulguées des dispositions spécifiques pour l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation, en 1985, d'actes du terrorisme, en 1986, et de la contamination par le virus du sida, en 1992. La victime est indemnisée par le fonds de garantie, alimenté par les 15 francs prélevés (en 1996) sur chaque police d'assurance contractée par les usagers. Pour être indemnisée par la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI), composée de magistrats et d'assesseurs, elle doit se trouver dans l'un des cas suivants : elle a subi un préjudice corporel grave ayant entraîné une incapacité temporaire totale ou d'activité d'au moins un mois (ITT), elle souffre d'une incapacité permanente partielle (au moins 1 % d'IPP), elle a été agressée sexuellement même s'il n'y a pas eu d'arrêt de travail ou d'invalidité, l'un de ses proches a été victime de l'une de ces infractions ou d'un homicide. Dans ce cas, elle peut être indemnisée intégralement, quelles que soient ses ressources. Si elle a été victime d'un vol,

d'une escroquerie ou d'un abus de confiance ou si elle a subi un dommage corporel entraînant un arrêt de travail ou d'activité de moins d'un mois, elle peut alors bénéficier d'une indemnité plafonnée, mais cette indemnisation est soumise à des conditions de ressources et d'insolvabilité de l'auteur des faits.

Aider... mais aussi soigner

Mais il est rapidement apparu que la réparation des victimes ne se réduit pas à l'indemnisation et que l'appareil judiciaire ne peut répondre seul à cet impératif. En 1982, le rapport du professeur Paul Milliez rédigé à la demande du garde des Sceaux, Robert Badinter, a conclu à la nécessité d'aider (et non d'assister) les victimes et de créer des structures spécifiques. La chancellerie, représentée par le Bureau de la protection des victimes et de la prévention (BPVP), a présidé à la création et à l'extension d'un réseau associatif national d'aide aux victimes pour leur apporter des réponses individualisées et leur faciliter l'accès à la Commission d'indemnisation des victimes (CIVI). En 1986, il crée l'INAVEM (Institut national d'aide aux victimes et de médiation) qui regroupe les services d'aide aux victimes répartis dans toute la France (150 environ). L'INAVEM est avant tout une instance coordinatrice – elle n'accueille pas directement les victimes – qui fournit un soutien technique et se porte garant de la qualité des associations d'aide, notamment par son exigence d'une formation pour les accueillants.

La chancellerie, qui représente avec la ville le principal organe financier de ces associations, définit l'aide aux victimes comme « un prolongement de la mission de service public de la justice » : « Les services d'aide aux victimes et l'INAVEM ont pour vocation de mettre en œuvre la politique initiée par le ministère de la Justice en faveur des victimes » (*Lettre de l'INAVEM*, décembre 1992, n° 9). Ces services d'aide n'ont pas pour mission de représenter les intérêts de la victime auprès des tribunaux, mais de l'écouter, de l'informer, de l'orienter et au besoin d'effectuer un accompagnement juridique et psycholo-

gique tout au long de la procédure judiciaire, c'est-à-dire qu'ils se doivent de lui apporter une réponse personnalisée. Par conséquent, ces associations entretiennent avec la justice des liens extrêmement étroits.

En raison de leur origine et de leur implantation dans les principaux tribunaux de grande instance, en raison aussi de l'appartenance de leurs administrateurs au monde judiciaire – ce sont généralement des magistrats ou des auxiliaires de justice, beaucoup plus rarement des professionnels de la santé –, ces associations possèdent un cadre légal et institutionnel clairement défini. Cette orientation fondatrice explique la composition des permanences d'accueil : généralement animées par des juristes, parfois par des travailleurs sociaux, elles recrutent et forment des bénévoles, mais ne font pas suffisamment appel à des psychologues.

Les avantages de cette structure sont évidents : non seulement les prestations sont gratuites, mais ces associations remplissent de mieux en mieux leur mission d'information juridique et d'accès à l'indemnisation. On peut cependant regretter qu'en dépit de progrès certains la dimension psychologique de la prise en charge ne soit pas toujours bien prise en compte. En 1992, Jean Gortais présentait un rapport de mission à propos de la spécificité et du rôle de l'aide psychologique aux victimes. Mise en œuvre dans le cadre du ministère de la Justice par la Direction des affaires criminelles et des grâces, en collaboration avec l'INAVEM, cette étude se conclut sur le trop grand silence qui entoure encore la détresse psychique des victimes et l'insuffisance des initiatives et des moyens destinés à pallier cet inconvénient. En effet, le contraste est manifeste entre l'efficacité du dispositif juridique et le déficit patent de l'aide psychologique. Qu'il s'agisse de l'État, par l'intermédiaire de la justice, de la ville, voire de la sécurité civile ou des collectivités locales, il n'y a pas d'investissement suffisant – dans tous les sens du terme – dans l'accueil et l'aide psychologique proposés aux victimes. Pourtant, les principes énoncés à l'échelle nationale et internationale affirment à la fois le bien-fondé de cette

aide et la nécessité d'une plus grande professionnalisation. En effet, le bénévolat ne suffit plus si l'on veut véritablement prévenir les troubles psychiques et les processus de désocialisation liés à la victimisation. Malheureusement, force est de constater que depuis ce rapport les structures associatives ont été peu soutenues malgré «la créativité dynamique» dont certaines d'entre elles font preuve.

Les associations de victimes

Outre les associations d'aide aux victimes, il existe des associations de victimes. Constituées par des personnes ayant subi un préjudice, elles jouent essentiellement un rôle de défense, c'est-à-dire qu'elles peuvent représenter les intérêts de la victime, se constituer partie civile et assister aux procédures judiciaires ainsi qu'aux procès d'assises. Elles sont donc complémentaires des associations d'aide aux victimes, mais elles sont parfois en butte à une certaine méfiance, parce qu'elles risquent d'être inféodées à des groupes de pression aux objectifs flous et difficilement contrôlables. D'ailleurs, certaines d'entre elles qui se sont engagées résolument dans une voie régressive militent plus ou moins ouvertement pour le rétablissement de la peine de mort, en arguant que la mort de l'agressé appelle la mort de l'agresseur. Cependant, il faut se garder de toute généralisation excessive, car des associations de victimes et notamment les associations de femmes ont mené des actions éminemment constructives, permettant ainsi de réelles avancées sur les plans social et législatif.

Il en est ainsi de l'association SOS Attentats, créée le 24 janvier 1986, qui regroupe exclusivement les victimes du terrorisme (attentats, prises d'otage) et leurs familles. Elle leur apporte soutien, informations et conseils dans leurs démarches administratives et judiciaires, sans oublier sa contribution aux frais juridiques et la possibilité qu'elle a de se constituer partie civile et d'être présente au côté de la victime lors du procès. Françoise Rudetzki, qui en est la fondatrice et la présidente, est

à l'origine de la mise en place d'un système d'indemnisation par le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme qui tient compte du traumatisme psychologique. Par son action, elle a obtenu la création d'un dispositif complet de protection et d'assistance aux victimes d'attentats et aux otages, et l'assimilation du terrorisme à une nouvelle forme de guerre.

Plusieurs lois ont permis la concrétisation de ces acquis. Ainsi, la loi du 9 septembre 1986 propose une indemnisation intégrale des victimes de tous les préjudices corporels par le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme. D'autre part, la loi du 23 janvier 1990 sur le statut de victime civile de guerre stipule que les victimes d'actes de terrorisme commis depuis le 1^{er} janvier 1982 bénéficient des droits et avantages accordés aux victimes civiles de guerre par le Code des pensions militaires d'invalidité, relèvent du ministère des Anciens Combattants et victimes de guerre, et ont la qualité de ressortissants de l'Office national des anciens combattants, ce qui leur permet de bénéficier de tous les droits et avantages y afférents. Enfin, la loi du 8 février 1995 prolonge à trente ans les délais de prescription pour les crimes terroristes et à vingt ans pour les délits (art. 706-25-1 CPP).

À l'initiative de SOS Attentats, et financée en partie par l'association, une enquête épidémiologique INSERM a été menée par Dab et Coll. (1991) auprès de 254 victimes d'attentats. Cette enquête a révélé l'existence de névroses traumatiques de même type que les névroses de guerre, plaidant ainsi en faveur d'une aide psychologique dans l'urgence et à long terme. S'appuyant sur ces résultats, Françoise Rudetzki s'est battue auprès du fonds de garantie pour la prise en compte du «syndrome post-traumatique spécifique», fixé aujourd'hui à 40% du capital de l'incapacité permanente partielle avec un minimum de 15 000 francs (en 1995).

Dans la même perspective, les préjudices des victimes de guerre incombent au secrétariat d'État auprès du ministère de la Défense chargé des anciens combattants. Les différents textes de lois (1790, 1831, 1919) se sont succédé pour instaurer une

véritable solidarité. Le nouveau barème des pensions militaires paru au *Journal officiel* le 12 janvier 1992 réhabilite la notion de complications psychotraumatiques spécifiques indépendantes de l'état antérieur de la victime.

Enfin, Jacques Bresson, fondateur en 1994 de la FENVAC (Fédération nationale des victimes d'accidents collectifs) après le décès de son fils survenu dans la collision ferroviaire de la gare de Lyon en 1988, informe, conseille, assiste les victimes de catastrophes collectives et lutte pour la reconnaissance de leurs droits.

Secourir les victimes d'attentats

Engagés tardivement dans l'aide psychologique aux victimes, les pouvoirs publics ont dû rapidement réagir sous la pression des attentats qui ont secoué Paris durant l'été 1995. C'est ainsi qu'ils ont mis en place une politique définie de soutien psychologique d'urgence à des victimes directes et indirectes.

Sur instruction de Jacques Chirac, président de la République, Xavier Emmanuelli, secrétaire d'État à l'Action humanitaire, a créé une cellule d'urgence médicopsychologique pour intervenir auprès des victimes de catastrophes collectives. La mission de cette cellule a été de définir une doctrine concernant le soutien psychologique précoce et le suivi des blessés psychiques. La prise en charge de ces blessés psychiques nécessite le recours à un dispositif étagé : sur le terrain, une équipe intégrée au SAMU, comportant des psychiatres, des psychologues, voire des infirmiers psychiatriques, intervient en coordination avec les pompiers et les services de secours, dans les formations à l'arrière après évacuation, puis, éventuellement, au cours des consultations spécialisées pour le traitement des séquelles à long terme. La cellule doit aussi assurer la formation des personnels à tous les niveaux et prévoir l'application d'un dispositif identique sur tout le territoire national, et le cas échéant à l'étranger, soit pour aider les ressortissants français, soit à la demande des gouvernements. Enfin, il lui faut établir et mainte-

nir les contacts nécessaires avec les structures de soins, les universités, les autorités administratives et judiciaires comme avec le réseau associatif d'aide aux victimes. Pour le moment, il ne s'agit que d'un vœu pieux puisque aucune loi ni aucun décret n'a été promulgué, ni aucun budget débloqué pour la mise en place effective de ces cellules d'urgence.

Vers la prise en compte des personnes

On a vu que la notion de victime a considérablement évolué au cours des siècles, puisqu'on est passé d'une conception sacrificielle, dans laquelle la victime est l'instrument d'une expiation, à une vision qui reconnaît chez la victime une personne à part entière qui a des droits et dont on doit prendre en compte la souffrance. Avec la victimologie considérée comme une science, c'est une révolution qui s'est accomplie dans les représentations et les mentalités.

Seule une prise de conscience a permis de multiples avancées en ce domaine : la compréhension plus fine des mécanismes de victimisation s'est traduite par une amélioration du suivi thérapeutique et juridique, même si l'on peut déplorer la relative lenteur de l'évolution législative, qu'explique en grande partie la persistance de certains préjugés. Dans la lutte contre ces freins idéologiques, la divulgation, grâce aux médias, des faits de victimisation jusque-là tenus secrets, notamment en matière de violences familiales, a permis à d'autres victimes de sortir de leur silence et de faire évoluer les lois concernant les mauvais traitements et les abus sexuels.

Enfin, il ne faut pas négliger le rôle de la volonté politique. S'il apparaît justifié de dédommager la victime par une indemnisation, on ne peut s'en tenir là. Il faut également donner toute son importance aux aspects psychologiques de la victimisation, d'autant que cette dimension risque souvent de passer inaperçue s'il n'y a pas de blessures physiques visibles et objectivables. De ce point de vue, l'action, voire le militantisme, de certaines personnalités du monde médical et psychologique tend à

convaincre les pouvoirs publics de la nécessité de prendre en compte les traumatismes psychologiques. Les progrès sont réels. Ainsi, et l'on ne peut que s'en réjouir, la notion de victime a-t-elle été étendue non seulement aux témoins et aux personnes impliquées, mais aussi aux professionnels qui sont intervenus sur les lieux et aux victimes « par ricochet » (famille, conjoint, proches). Cette évolution très encourageante témoigne d'une volonté sincère de pallier les carences, comme le prouve par ailleurs le développement des structures d'accueil spécialisées. Mais il reste encore beaucoup à faire, et, pour combler notre retard sur les pays anglo-saxons, il faudra qu'aboutissent les promesses de financement et les divers projets de réformes législatives.