

La sécurité juridique

Rapporteur :
Yves CHOLIN

Membres du groupe de travail :
Etienne BLANDIN
Jean-Pierre DEL RIO
Jacques MEGNET
Didier MICHAU
Jean-Claude PLICHARD

PLAN

1 Responsabilité pénale des décideurs publics

- 1.1 Définition de la faute civile et de la faute pénale
- 1.2 L'identité de la faute civile et de la faute pénale
- 1.3 La situation "des décideurs publics"
- 1.4 La loi du 10 juillet 2000

2 La sécurisation juridique de nos interventions

- 2.1 La sécurité juridique interne
- 2.2 la sécurité juridique externe
- 2.3 Le positionnement des services déconcentrés du ministère dans ce besoin de sécurité juridique

3 Les revendications du SNITPE

Au cours des dernières années, un nombre important de décideurs publics (élus et fonctionnaires) ont été mis en cause, mis en examen, accusés ou condamnés pour des faits non intentionnels, alors qu'il apparaissait clairement que les personnes mises en cause n'étaient pas toujours en situation d'empêcher l'événement. Les agents du ministère de l'équipement n'ont pas échappé à cette tendance. Les ITPE, de part les fonctions d'encadrement qu'ils occupent, sont particulièrement exposés.

Le corps social s'américanise et demande à ce que soit désigné un responsable, veut en obtenir la condamnation et attend de la justice qu'elle prévoit l'indemnisation des victimes. Michel Martineau, dans son rapport de décembre 1995, rappelait que certains parlaient de "recherche de coupables expiatoires individualisés" ou des "vertus thérapeutiques d'une condamnation pénale". Un magistrat déclarait après le procès de Furiani que "nous glissons insidieusement d'un droit réparateur vers un droit réprobateur."

Nous verrons plus loin que, dans la réalité, le juge devait déterminer la faute pénale pour permettre aux victimes d'obtenir la réparation civile.

Des cabinets d'avocats se sont spécialisés dans la défense de ces dernières et la recherche de la "juste" indemnisation à laquelle elles peuvent prétendre. Il en résulte une augmentation de la constitution de partie civile qui devient de plus fréquemment abusive. D'autres cabinets se spécialisent dans l'assistance et la défense des décideurs publics. Le SNITPE a signé un contrat de groupe "défense pénale professionnelle" auprès de la GMF Récemment, la MGET vient de prendre un contrat du même type pour ses adhérents.

LA PARTIE CIVILE

L'action civile permet à la victime d'une infraction d'intervenir dans le cadre de la procédure conduisant à la condamnation de l'auteur de cette infraction par une juridiction pénale. Les prérogatives de la victime qui se constitue partie civile sont de deux ordres :

■ La partie civile peut engager l'action pénale

Lorsque le Ministère Public (le Procureur et les juges placés sous son autorité hiérarchique) n'a pas encore engagé de poursuites contre l'auteur d'une infraction, ou a jugé opportun de ne pas le faire, la victime peut déclencher l'action pénale. Il lui appartient pour cela :

- soit de citer directement le délinquant devant la juridiction pénale afin de le voir jugé, en cas de contraventions, ou de délits dont l'auteur est connu ;
- soit de porter plainte avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction, pour les délits dont l'auteur est inconnu ou pour lesquels la victime souhaite qu'une instruction soit menée, ainsi qu'en cas de crimes.

Se constituer partie civile est alors une garantie que l'action pénale sera bien mise en mouvement.

■ La partie civile est partie au procès pénal

Si les poursuites contre l'auteur de l'infraction ont déjà été engagées par le Ministère Public, la victime peut se constituer partie civile, aussi bien pendant la procédure d'instruction (lorsqu'elle a lieu) que devant la juridiction de jugement, par oral ou par écrit. La victime devient alors un acteur dans la procédure et une partie au procès, ce qui lui permet notamment :

- de demander devant la juridiction pénale que le délinquant soit condamné à lui verser des dommages-intérêts en réparation du préjudice qu'il lui a causé ;
- de demander au juge d'instruction que certaines mesures d'investigation soient menées ;
- d'être entendue par le juge d'instruction dans les mêmes conditions que la personne soupçonnée d'avoir commis l'infraction (présence d'un avocat...).

Si la médiatisation à outrance des "affaires" mettant en cause des hommes publics a entraîné une moralisation de la vie publique, elle a eu aussi pour effet d'augmenter la prise de conscience des risques par les intéressés et de créer ainsi un sentiment d'insécurité juridique. La tentation est forte aujourd'hui de se prémunir en recherchant la solution du moindre risque. Cette tentation, qui peut être assimilée au principe de précaution, ne doit pas aboutir à de l'attentisme dont les effets sur le service public pourraient être catastrophiques.

Au vu de ce constat, le gouvernement a mis en place un groupe de travail chargé de réfléchir sur la responsabilité pénale des décideurs publics présidé par M. Jean Massot, président de la section des finances du conseil d'Etat. Dans le même temps, M. Pierre Fauchon déposait une proposition de loi tendant à préciser la définition des délits non intentionnels.

Pour sa part, le ministère de l'équipement est considéré, notamment en interministériel, comme juridiquement sinistré, "un ministère d'une grande pauvreté juridique" (A Prache. Mai 2000). La sécurité juridique ne fait pas encore totalement partie de la culture des agents de ce ministère, particulièrement des corps techniques auxquels nous appartenons. Elle est encore trop souvent vécue comme un frein qu'il s'agit de contourner. La culture de l'efficacité prime encore sur le "mythe" de la sécurité juridique.

Le rapport de Michel Martineau de décembre 1995 s'intéressait au cadre général de la responsabilité des fonctionnaires, décrivait les différents régimes de responsabilité (civile, pénale, administrative et budgétaire) et analysait la situation des ITPE au regard de la loi pénale. Les lecteurs pourront s'y référer utilement. Il présentait le contrat de protection pénale pris par le SNITPECT.

Le présent rapport vise, pour sa part, à rechercher les conditions permettant la sécurisation juridique de notre activité professionnelle au regard notamment des dernières évolutions de code pénal.

Dans sa première partie, il s'intéresse plus spécifiquement à la responsabilité pénale des décideurs publics. Il en décrit le cadre juridique, rappelle son évolution et présente les éléments résultants de la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 "tendant à la définition des délits non intentionnels". La seconde partie s'intéresse aux conditions de sécurisation juridique de nos interventions, en tant que cadre et en tant qu'opérateur public, dans notre activité professionnelle vis-à-vis de nous-mêmes, de nos collaborateurs et dans nos prestations pour le compte des tiers. Nous en tirons les conclusions en terme d'organisation et de formation et précisons les revendications que nous avons à porter.

LE CONTRAT DE PROTECTION PÉNALE

(cf supplément à la Tribune n°1.161)

Il couvre les I.T.P.E, adhérents au S.N.I.T.P.E et à jour de leur cotisation, pour tout litige comportant une opposition d'intérêts entre l'assuré et un tiers, résultant de l'application ou de l'interprétation d'une loi, d'un acte administratif ou d'un contrat et qui ne peut être résolue que judiciairement si elle ne l'est pas amiablement ou par abandon des poursuites.

La G.M.F apporte un conseil juridique téléphonique et assure la prise en charge financière des frais de justice et honoraires d'avocat engendrés par une procédure.

1 Responsabilité pénale des décideurs publics

1.1 Définition de la faute civile et de la faute pénale

Les fautes commises par un citoyen relèvent soit de la **faute civile** soit de la **faute pénale**. La faute civile des articles 1382 et suivants du code civil justifie l'obligation de réparer le dommage causé par elle, alors que la faute pénale justifie que la société sévisse contre ceux dont les fautes portent atteintes aux valeurs qu'elle s'est données :

“ La société doit se défendre contre tous les faits qui lui causent un dommage, c'est à dire menacent l'ordre sur lequel elle est établie. Pour empêcher l'auteur d'un tel acte d'en commettre un autre et pour éviter que d'autres soient tentés de l'imiter, elle le punit, elle le frappe. Seulement, du moment qu'il est question de peine, portant souffrance, on comprend que la société ne demande compte de leurs actions qu'à ceux qui ont agi méchamment, que, par suite, il faille, pour déclarer quelqu'un responsable pénalement, analyser son état d'âme. Par là, la responsabilité pénale se rapproche de la responsabilité morale ” (H. et C. Mazeaud, “Traité théorique et pratique de la responsabilité civile”).

La société doit donc veiller à la juste indemnisation des victimes sans sanctionner les comportements non intentionnels qui n'entraînent pas un danger grave pour la société. De fait, aux termes de l'article 121.3 du code pénal, *“ il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre ”*.

Il en ressort que les délits non intentionnels (l'homicide involontaire, article 221.6 du code pénal, et blessures involontaires, article 122.19 du code pénal) ne sont caractérisés que si le juge constate au minimum une imprudence ou une négligence. Cette caractérisation a une incidence directe sur la nature des peines encourues (article 111.1 du code pénal).

L'imprudence est alors définie comme *“ la méconnaissance des règles de prudence ayant pour effet la prise de risque dangereux ou le défaut de précaution nécessaire malgré l'éventualité prévisible des conséquences dommageables, compte tenu du comportement normal des hommes ”* (Jurisclasseur pénal).

1.2 L'identité de la faute civile et de la faute pénale

Tout au long du XIX^e siècle, l'imprudence entraînait une obligation de réparation et constituait une faute civile. Les juges estimaient qu'il eût été excessif de considérer qu'elle portait atteinte aux valeurs de la société et soit caractérisée comme faute pénale.

Cette distinction a été remise en cause par un jugement de la cour de cassation de 1912 qui a estimé que les définitions des fautes pénales et civiles étaient tellement proches l'une de l'autre qu'il paraissait impossible de les distinguer. Ainsi, par arrêt du 18 décembre 1912, la cour de cassation a estimé que la faute civile était identique à la faute pénale des articles 319 et 326 du code pénal (désormais article 221.6 et 333.19) de sorte qu'il n'existait aucune faute susceptible de justifier simultanément la relaxe sur le plan pénal et la condamnation à verser des dommages et intérêts sur le plan civil.

La volonté continue du juge à assurer la protection des victimes a entraîné qu'il soit nécessaire de qualifier la moindre imprudence de faute pénale pour éviter que la

relaxe pénale n'ait pour conséquence de rendre la réparation du dommage impossible.

“ En pratique, le juge répressif est conduit à se placer dans la perspective civiliste et à faire abstraction de l'optique spécifiquement pénale. Il sait que son jugement sur l'action publique commandera l'indemnisation de la victime par la juridiction civile. C'est extrêmement regrettable, car il peut arriver qu'une faute d'imprudence soit négligeable au regard de l'ordre public sans pour autant que les intérêts civils de la victime doivent être sacrifiés ” (R. Merle, A. Vitu, “Traité de droit criminel”).

1.3 La situation “des décideurs publics”

La loi des 16 et 24 août 1770 affirmait en son article 13 que “les fonctions judiciaires sont distinctes et demeurent toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne peuvent, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations du corps administratif, ni citer devant eux les administrateurs pour des raisons de leur fonction”.

La constitution du 22 février de l'an VIII a admis que **les agents du gouvernement autres que les ministres puissent être poursuivis**, tout en subordonnant les poursuites à une autorisation donnée par le conseil d'Etat. Ce système dit “de garantie des fonctionnaires” fut abrogé par le décret du 19 décembre 1870. En matière pénale, l'agent public n'était condamné que dans la mesure où les faits incriminés pouvaient lui être imputables en tant qu'homme et non en sa seule qualité d'agent public agissant pour le service. Le tribunal des conflits a, enfin, admis dans l'arrêt Thépaz (1935) qu'une infraction pénale commise par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions n'était pas nécessairement constitutive d'une faute personnelle et pouvait être considérée comme faute de service. Cette jurisprudence a permis que des fonctionnaires puissent être condamnés pénalement pour des fautes non détachables du service. La responsabilité pénale des agents s'en est trouvée élargie.

Après l'incendie de St-Laurent-du-Pont en 1970 et au vu des condamnations

prononcées, la loi du 18 juillet 1974 a instauré le principe par lequel le procureur de la république doit renvoyer une affaire mettant en cause un fonctionnaire pour crime ou délit commis dans l'exercice de ses fonctions devant la chambre criminelle de la cour de cassation afin que celle-ci désigne une chambre d'accusation chargée de l'instruction. Ce dispositif entraînait le déplacement du lieu d'exercice territorial de la poursuite. Ce dispositif, contesté par la société civile, a été abrogé par la loi n° 93.2 du 4 janvier 1993. Les agents publics (et les élus) sont soumis dorénavant au régime de droit commun en matière de responsabilité pénale.

Afin de permettre la réparation du dommage résultant d'une faute civile sans entraîner nécessairement la condamnation pénale du décideur public, le code pénal de 1994 a créé **la notion de responsabilité pénale des personnes morales**. Pour que cette responsabilité soit engagée, il faut que les trois conditions suivantes soient réunies : la responsabilité de la personne morale doit être prévue par un texte, l'infraction est commise par les organes ou représentant de la personne morale et pour le compte de celle-ci.

JURISPRUDENCE EN MATIÈRE DE DILIGENCES DE SERVICE

Le maire d'Aigues-Mortes, qui avait été mis en examen à la suite d'un accident mortel survenu lors d'une manifestation taurine, a été relaxé, après examen par la juridiction répressive des diligences effectuées par cet élu (jugement du 22 mai 1997 confirmé par la Cour d'Appel par jugement en date du 12 mars 1999).

Un chef d'équipe d'une DDE du Sud-Ouest, poursuivi pour le décès d'un automobiliste provoqué par la chute d'un arbre, a été relaxé par le tribunal qui a considéré que la mission confiée à cet agent consistait à recenser les anomalies et à les signaler sans qu'il soit personnellement chargé de les supprimer. Le tribunal en a déduit qu'il n'incombait pas au prévenu de faire couper l'arbre par décision personnelle.

Pour les communes, la responsabilité de la personne morale est limitée aux seules activités susceptibles de faire l'objet d'une délégation de service public.

La loi du 13 mai 1996 a enfin modifié l'article 121.3 du code pénal **en assujettissant la reconnaissance du délit à la démonstration que l'auteur des faits n'ait pas accompli les diligences normales**, compte tenu de la nature de ses missions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. L'analyse de cette notion "d'accomplissement des diligences normales" est pour l'instant laissée à l'appréciation des juges de fond.

1.4 La loi du 10 juillet 2000

La proposition de loi déposée par Pierre Fauchon visait à rendre au droit pénal sa mission essentielle de répression des faits moralement condamnables, notamment en définissant mieux le contour des infractions d'homicide involontaire et de blessure involontaire et en intervenant à la fois sur la définition de la faute et sur le lien de causalité. Elle mettait fin à l'assimilation complète de la faute pénale non intentionnelle et de la faute civile, ces deux fautes n'étant plus définies exactement de la même manière ; réparation du dommage et sanction pénale n'étaient plus nécessairement liées. La proposition de loi tendait enfin à étendre la responsabilité pénale des collectivités territoriales à l'ensemble de leurs activités.

Le débat parlementaire a été chaotique. Les associations des victimes suscitaient les élus de rechercher une "auto-amnistie" et interpellaient le gouvernement. Après six mois de tergiversation, le Sénat a finalement forcé la main du gouvernement en inscrivant le projet à l'ordre du jour de la session du 15 juin dernier. Le texte final, amendé sur proposition du gouvernement, répond aux objectifs de l'auteur du projet tout en n'excluant pas abusivement les décideurs publics du champ de la responsabilité pénale (donc en rassurant les associations). Les éléments essentiels de la loi sont les suivants :

■ **un encadrement plus strict de la responsabilité pénale pour des faits non intentionnels :**

"le délit est constitué quand il y a faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait" (article 1^{er} de la loi du 10.07.2000),

■ **une harmonisation de la rédaction des articles du code pénal relatifs aux délits non intentionnels**

■ **une séparation de la faute pénale et de la faute civile :**

"l'absence de faute pénale non intentionnelle ne fait pas obstacle à l'exercice d'une action devant les juridictions civiles afin d'obtenir la réparation du dommage".

Elisabeth Guigou a enfin imposé, pour ne pas exclure trop de décideurs publics ou privés de la responsabilité pénale, la rédaction suivante : *"les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation de prudence..., soit commis une faute caractérisée, exposant autrui à un risque d'une particulière gravité"*. Le texte distingue donc la gravité de la faute de la gravité des risques encourus, afin que l'importance de la faute ne soit pas définie par ses conséquences.

LA CAUSALITÉ INDIRECTE

Le Conseil d'Etat a défini l'auteur indirect d'une infraction comme celui qui a commis une faute ayant créé la situation à l'origine du drame (même s'il n'a pas lui-même heurté ou frappé la victime) :

"L'automobiliste qui, ayant garé son véhicule sur le trottoir, a obligé le piéton à descendre sur la chaussée où il est renversé par un cyclomoteur, est considéré comme étant l'auteur indirect de blessures involontaires."

Le texte ne reprend pas l'idée tendant à sanctionner les constitutions de partie civile abusives.

Nous devons donc nous prémunir et prémunir nos collaborateurs contre les risques de mise en cause de nos responsabilités et pour cela avoir toujours à l'esprit la sécurisation juridique de nos interventions.

2 | La sécurisation juridique de nos interventions

La première condition à la sécurité juridique est le respect de la règle. Nous entendons dans ce rapport par sécurisation juridique de nos interventions le fait de veiller à ce que, dans le cadre d'un projet, d'une opération ou d'une mission d'assistance, notre action conduise de telle sorte que juridiquement, en cas de litige, nous soyons en situation de gagner.

Nous ne traiterons ici que de la sécurité juridique des actes qui sont susceptibles d'engager la responsabilité civile ou pénale des décideurs publics, à l'exclusion des risques relevant des tribunaux administratifs.

2.1 La sécurité juridique interne

Le travail de sensibilisation, de formation, de prise de conscience engagé sous l'autorité d'Alain Prache, en terme de déontologie et de respect de la règle, a bouleversé notre environnement interne. Même si le discours porté a été souvent provoquant, excessif, parfois mal perçu et perturbateur, nous devons reconnaître que la méthode a porté ses fruits. La pédagogie "décapante" utilisée par ce dernier visait à provoquer un déclic dans un contexte délicat et difficile où la cause juridique était largement oubliée, alors qu'elle aurait dû être naturellement intégrée.

Le travail effectué n'est cependant pas suffisant. Si la prise de conscience des risques pénaux est aujourd'hui réelle, elle doit être complétée par la mise à disposition de méthodes d'analyse tendant à la sécurisation juridique de nos interventions et par une meilleure

connaissance des "choses et procédures juridiques". Il faut qu'un agent de notre ministère, s'il est mis en cause personnellement, entendu par la police ou par le juge d'instruction, puisse y aller "habillé", c'est à dire qu'il sache se comporter.

Le rôle du manager repose sur sa capacité à faire preuve d'efficacité et d'efficience en matière de respect de la règle. **Il doit intégrer l'expertise juridique dans sa démarche intellectuelle comme tout autre élément d'un projet. La sécurité juridique n'est pas externe, elle ne doit pas être isolée.**

L'objectif de sécurité juridique nécessite une analyse que l'on peut assimiler à une démarche qualité. La loi "Fauchon" de 1996 propose une **grille de lecture** construite pour le droit pénal, dans le cadre de l'analyse des homicides involontaires, qui nous paraît intéressante et qui peut être exportée à d'autres domaines. Il s'agit d'analyser :

- la zone de compétence : "suis-je bien dans mon domaine de compétence ? Est-ce une décision du maître d'ouvrage ou du maître d'œuvre ?"
- le pouvoir correspondant : "ai-je délégation de signature ?"
- la mission : "qu'est ce que j'ai à faire ?"
- qui va faire : "quelle organisation je mets en place et qui je charge de cette affaire ?"
- les moyens : "quels moyens humains et financier puis-je mobiliser (humains et financiers) ?"
- la règle : "quelle est-elle ?"

Les agents publics ne circulent pas toujours dans leurs zones de compétences et interviennent dans des zones externes et lorsque l'on sort de sa zone, on partage ou on en assume la responsabilité. Les I.T.P.E n'échappent pas à cet écueil.

Chaque opérateur doit régulièrement vérifier que ses interventions restent dans le champ de sa zone de compétence, regarder le contenu de la mission qui lui est confiée et veiller à ce que les moyens mis à disposition soient compatibles avec les tâches. La recherche de la règle et son analyse res-

tent la dernière étape et justifient souvent une aide du service juridique. La démarche en groupe projet auquel est intégré ce dernier apparaît de plus en plus nécessaire. Le service juridique des services déconcentrés doit donc s'impliquer sur les métiers de conseil et d'assistance intégrés auprès des services. Le club des services juridiques des CIFP de Nantes et Tours ont proposé des évolutions dans ce sens en affichant le projet de "**faire passer la fonction juridique du stade de contrôle et d'avocat au stade de conseil et de veille juridique intégrés à l'ingénierie publique**". La complexité du sujet impose de l'intelligence, de la qualification et des compétences. Tout cela doit être cultivé.

Nous devons ainsi porter le changement engagé, le faire partager et veiller à ce que l'administration accompagne l'ensemble des agents dans cette démarche, chacun à son niveau de responsabilité. La D.P.S devra se positionner sur cette évolution et donner des directives quant aux orientations qu'elle souhaite voir mise en place.

2.2 La sécurité juridique externe

La préoccupation majeure exprimée par les maires (et notamment ceux des petites communes) réside dans les

ZONES DE COMPÉTENCE

Le CCTP d'un marché confie à l'entreprise la réalisation du balisage du chantier sous le contrôle de la DDE. Le subdivisionnaire juge l'entreprise incompétente sur ce métier et décide d'assurer en régie directe la prestation. Il se substitue à l'entreprise et en prend la responsabilité.

Sa responsabilité sera recherchée en cas de mise en cause de la qualité de la prestation.

Un conducteur d'opération, en prenant une décision technique sur un chantier, se substitue au maître d'œuvre. Il en assume la responsabilité et engage le service au titre de la garantie décennale qui y est liée.

risques pénaux qu'ils assument, surtout au vu des récents jugements condamnant certains de leurs pairs. Rappelons qu'à la suite de la chute mortelle d'un enfant du haut d'une falaise, au cours d'une excursion à vélo, en 1995, l'ancien maire d'Ouessant a été condamné pour ne pas avoir signalé le danger. De même, un autre maire a été condamné à la suite du décès d'un usager de la voie communale par électrocution due à la défectuosité d'un lampadaire ou enfin, qu'un troisième l'a été à la suite du décès d'un enfant dû au basculement d'une cage mobile de football. La loi du 10 juillet 2000 doit les rassurer quelque peu sans les sécuriser totalement.

Une enquête réalisée par "la Gazette" montre que l'intervention des services juridiques intégrés dans les services municipaux, lorsqu'ils existent, est systématique sur les marchés et les délégations de services publics. Elle est en revanche plus ponctuelle pour la préparation des arrêtés municipaux et sur la fonction de conseil ou de veille.

Les communes qui ne disposent pas de tel service font appel à des ressources internes (secrétariat général ou services techniques) ou, rarement, externes. Cette fonction n'est pas toujours assurée. Maître Bousserez, avocat, intervenant fréquemment pour le compte des communes et élu lui-même, nous précisait que : "la consultation à titre préventif d'un avocat était peu pratiquée, même si la situation évoluait. Les communes ont du mal à s'engager dans les référés préventifs". Il faut que les décideurs publics connaissent les limites de leur compétence et appliquent le principe de précaution.

Ce sujet est suffisamment d'actualité pour justifier que l'organisation performante d'un service juridique ait été abordée aux journées professionnelles des collectivités locales de novembre 1999. Ainsi, un atelier "Optimiser l'organisation de son service juridique" avait été monté. Lors de cet atelier, Véronique Glazy (Cabinet Ernst et Young) estimait : "il faut une prise de conscience des élus. Il faut sensibiliser les collectivités locales au droit". Le maire de Chambéry a notamment été donné en exemple pour avoir institué un système de vacation juridique auprès de ses ser-

vices par un cabinet d'avocats. Ce dispositif a permis d'optimiser la gestion des contentieux et de développer une veille juridique efficace.

Quel doit être le positionnement des services de l'Etat par rapport à ce besoin de conseil et en particulier quelle doit être la place des services déconcentrés du ministère de l'équipement ? Nous essayons ci-après d'apporter des éléments de réflexion.

2.3 Le positionnement des services déconcentrés du ministère dans ce besoin de sécurité juridique

Les élus locaux, qui ont fait "monter la pression" en déclarant à une large majorité ne pas vouloir se représenter aux élections (les annonces de candidatures infirment ces déclarations) au vu des risques pénaux encourus, ont démontré que le besoin de sécurité juridique est manifeste. La nécessité et l'importance d'une analyse préventive sont évidentes.

Une première réponse est donnée par le ministère de l'intérieur à la suite du jugement de la cour administrative d'appel de Marseille qui a retenu la responsabilité de l'Etat en raison de l'absence prolongée du Préfet à déférer un acte administratif illégal au tribunal (arrêt ministère de l'intérieur/commune de Saint-Florent et autres du 21.01.99). Si Didier Lallement, directeur général des collectivités locales du ministère de l'intérieur, s'insurgeait contre ce jugement en précisant "que le contrôle de légalité ne saurait engager la responsabilité de l'Etat à l'égard des collectivités territoriales", il précisait également que "les préfets et les différents services déconcentrés de l'Etat, du fait de leur compétences juridiques, ont vocation à assurer un conseil qui ne saurait cependant pas aboutir à ce que l'Etat soit certificateur de la légalité des actes". Il concluait son intervention en précisant que "**L'Etat a entrepris de mieux mobiliser et coordonner au niveau territorial les moyens d'expertise juridique de ses services.**" Cette démarche s'inscrit dans la réforme de l'Etat initiée par le gouvernement.

Une seconde réponse pourrait être apportée par l'offre que nous pourrions proposer aux élus d'une mission per-

manente d'alerte juridique dans le champ de nos domaines de compétence, (cette mission pourrait être intégrée, par exemple, dans la nouvelle ATGC ou proposée en option). Cette mission serait constituée d'une analyse "pré-exploratoire" mobilisant une culture juridique permettant de déceler les "zones à risques" justifiant l'intervention d'une expertise plus fine (notamment d'un cabinet spécialisé). Cette mission nouvelle ne va pas jusqu'à l'assistance juridique qui fait appel à des compétences spécifiques et est assujettie à la couverture du risque résultant de la mission.

L'ASSISTANCE JURIDIQUE

L'assistance juridique consiste, avant la prise de décision, à explorer les implications juridiques parfois inattendues des situations et à apporter des solutions alternatives pour résoudre les obstacles (club des services juridiques du CIFP de Nantes et Tours).

3 Les revendications du SNITPE

Les missions assurées par les agents du ministère de l'équipement sont, de par leur nature et l'exigence de l'usager des services publics, sensibles aux risques juridiques. Les risques de mises en cause de la responsabilité pénale des agents de l'Etat et des ITPE en particulier sont réels. Nous devons en avoir conscience sans pour autant en avoir peur. Nous devons continuer à agir car c'est notre mission de service public. Il faut être conscient de ce contexte et exiger dans le même temps que notre employeur développe, comme cela se fait dans le secteur privé, une formation et une protection sans faille.

Le rapport de Michel Martineau exprimait déjà un certain nombre de revendications dont peu ont trouvé une réponse de notre ministère. Nous ne

reprendrons pas toutes ces revendications mais il nous est apparu nécessaire d'en rappeler deux dont l'importance nous semble évidente : le toilettage des textes réglementaires et le recensement des postes à risques.

Le rapport revendiquait également la prise en charge systématique de la défense des agents mis en cause devant les instances pénales, quel que soit le délit. La déficience de l'administration est mise en évidence par la multiplication des contrats collectifs de défense pénale des risques professionnels.

Bon nombre d'affaires auraient pu être évitées si les agents concernés avaient su se comporter devant les fonctionnaires de police ou les juges d'instruction. C'est souvent la maladresse qui a été à l'origine d'une incompréhension et de poursuites judiciaires.

Nos revendications seront de trois natures :

■ **en matière de formation** : le programme pédagogique de l'école, qui comprend déjà une formation juridique en première et seconde année, doit garantir la prise de conscience, dès la formation initiale, de la nécessité d'intégrer la dimension juridique.

Nous pensons notamment que les questions juridiques doivent être abordées de façon transversale à l'occasion de plusieurs enseignements et projets. C'est à partir de l'acquisition d'une sensibilité et d'une culture que nous pourrions démultiplier la démarche auprès de nos collaborateurs.

Les centres inter-régionaux de formation professionnelle doivent relayer cette action auprès des ITPE en activité par des sessions spécifiques. Le rapport de Dominique Jaumard aborde ce sujet ;

■ **en matière organisationnelle** : les services juridiques doivent évoluer vers une prestation de conseil juridique intégré au sein d'équipes pluridisciplinaires. Cette évolution demande à être pilotée par les administrations centrales. Les chefs de services auront, en la matière, à opérer des choix quant aux fonctions et aux missions de ces services et leur en donner les moyens.

Par ailleurs, le ministère a su mettre en place des architectes conseils dont la mission a un caractère essentiellement pédagogique et vise à sensibiliser et former les agents des services déconcentrés à l'architecture.

De même, des paysagistes conseils interviennent dans les services pour nous aider à nous imprégner des conséquences des volets paysagers des permis de construire et nous éduquer au paysage.

Nous pensons qu'il est temps pour le ministère de mettre à disposition des services un avocat conseil dont la mission peut être définie par analogie aux précédents exemples ;

■ **en matière culturelle** : sans revendiquer une formation à la mise en examen telle qu'elle a pu être dispensée dans certaines grandes entreprises (qui supposerait que l'on accepterait l'idée que certains d'entre nous soient susceptibles de ne pas respecter la règle), il nous paraît légitime d'attendre de notre employeur une information sur le fonctionnement de la justice et sur les modes de pensée et de raisonnement des professionnels de la justice (comment fonctionne et résonne un juge ; qu'est-ce qu'il attend de nous ? comment ne pas se piéger ou se faire piéger). Nous devons être capables de dialoguer naturellement avec eux, à égalité, sans complexe ni réserve, dans le cadre d'une instruction judiciaire.