



U – PANTHÉON - SORBONNE – 1
UNIVERSITÉ PARIS 1

UFR 01 - Droit, Administration et Secteur Public

DESS « Droit De L'Internet : Administration et Entreprises »
Année Universitaire 2003 – 2004

MEMOIRE
Présenté Par Céline ABSOLON
Session Septembre 2004

« LA TELETRANSMISSION DES ACTES DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES SOUMIS AU CONTROLE DE LEGALITE »

Président Du Jury :

M. Le Professeur Georges Chatillon
Directeur du DESS « Droit de l'Internet : Administration et Entreprises »

Membres Du Jury :

M. Le Professeur David Barthe, Chargé de Cours au sein du DESS « Droit de l'Internet : Administration et Entreprises » et Directeur du Mémoire
Mme La Professeur Marie-Claire Roger-Graux
Mme La Professeur Elisabeth Chaperon

Remerciements...

Avant de commencer, je tiens tout d'abord à remercier toutes les personnes sans qui ce mémoire n'aurait pu aboutir et qui ont su me conseiller, m'orienter et m'épauler tout au long de mes recherches.

Ainsi, toute ma gratitude revient naturellement à M. Barthe, Consultant Senior du cabinet Tactis et Chargé de cours à l'université de Paris I, directeur de mon mémoire, dont les enseignements, la gentillesse et la disponibilité m'ont beaucoup apportée.

Je remercie également M. Chatillon, directeur du DESS « Droit de l'internet : administration et entreprises », pour son soutien permanent et l'écoute dont il a fait preuve tout au long de cette année.

Je tiens aussi à remercier M. Legoff, Administrateur Civil à la Direction Générale des Collectivités Locales, responsable du projet « contrôle de légalité dématérialisé », ainsi que son assistante Mlle Gilbert, pour les réunions de réflexion auxquelles ils m'ont permis de participer.

Enfin, mes remerciements s'adressent également à M. Lambert, chargé de mission pour les technologies de l'information et de la communication au Conseil Général des Yvelines, dont les explications et démonstrations étaient indispensables pour appréhender la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité.

SOMMAIRE

ABREVIATIONS.....	8
-------------------	---

INTRODUCTION	9
--------------------	---

PARTIE I

LE PASSAGE VERS LA TELETRANSMISSION DES ACTES SOUMIS AU CONTROLE DE LEGALITE.....	17
--	-----------

Chapitre I :

Le Contrôle De L'Etat Sur Les Actes Des Collectivités Territoriales.....	18
---	-----------

<u>Par 1, Elément fondamental de la décentralisation, le contrôle de légalité connaît un cadre juridique largement déterminé depuis 1982</u>	<u>18</u>
--	-----------

A. <u>Les conditions juridiques du contrôle de légalité.....</u>	<u>19</u>
--	-----------

1) Le champ d'application du contrôle de légalité : les actes échappant au contrôle de légalité	19
---	----

2) La procédure de contrôle : l'obligation de transmission des actes.....	20
---	----

B. <u>Les contentieux liés au contrôle de légalité</u>	<u>21</u>
--	-----------

1) Le contrôle de légalité : une obligation pour le Préfet ?	22
--	----

2) L'importance de la jurisprudence en matière de contrôle de légalité.....	23
---	----

<u>Par 2</u> , Les vicissitudes du contrôle de légalité.....	24
A. <u>Malgré un bilan plutôt positif, le contrôle de légalité connaît néanmoins de fortes critiques</u>	24
1) Les principales critiques du contrôle de légalité	25
2) Les raisons des imperfections du contrôle de légalité.....	26
B. <u>Les perspectives d'évolution du contrôle de légalité</u>	27
1) La modification des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales	28
2) La modernisation du contrôle de légalité	29

Chapitre II :

Les Technologies De l'Information Et De La Communication Au Service Du Contrôle De Légalité

<u>Par 1</u> , La télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité : une révolution attendue et bénéfique.....	31
A. <u>Sur le terrain de l'efficacité, les collectivités territoriales et les préfetures y trouvent leurs intérêts</u>	32
1) Les attentes des acteurs du contrôle de légalité.....	32
2) Le passage vers la télétransmission des actes	33
B. <u>Aucunes dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales ne fait obstacle à la télétransmission des actes</u>	34
<u>Par 2</u> , La télétransmission des actes passe nécessairement par une reconnaissance juridique de la dématérialisation	35
A. <u>La place de l'écrit électronique en droit administratif</u>	35
1) Le Code Civil reconnaît une valeur légale à l'écrit électronique	35
2) En droit administratif, le juge s'inspire largement de cette reconnaissance légale de l'écrit électronique	37

B. <u>La consécration de la signature électronique : une reconnaissance légale indispensable</u>	38
1) Les exigences légales : l'identification de l'auteur et de sa volonté	38
2) Les exigences techniques : l'utilisation d'un procédé fiable d'identification ..	39

PARTIE II
LA LEGISLATION ACTUELLE FACE AUX CONTRAINTES DE L'EXPERIMENTATION..... 41

Chapitre I :
Le Succès Du Contrôle De Légalité Numérisé Dépend Dans Une Large Mesure De Certaines Garanties Techniques Et Juridiques..... 42

Par 1, La télétransmission des actes des collectivités territoriales soumise à d'importantes contraintes techniques
 42 |

A. La nécessaire interopérabilité des réseaux informatiques
 43 |

- | | |
|---|----|
| 1) L'Etat définit les conditions de l'interopérabilité..... | 43 |
| 2) Les réserves des élus locaux..... | 45 |

B. La sécurité des réseaux : une condition indispensable à la télétransmission des actes
 46 |

- | | |
|---|----|
| 1) Les moyens internes de lutte pour la sécurité informatique : le besoin d'une politique de sécurité | 46 |
| 2) La protection juridique des systèmes d'information | 47 |

Par 2, La mise en œuvre de la numérisation du contrôle de légalité doit s'inscrire dans le respect du Code Général des Collectivités Territoriales
 48 |

A. Le Code Général des Collectivités Territoriales impose à l'ensemble des actes une obligation de publicité
 48 |

- | | |
|--|----|
| 1) La télétransmission des actes peut se compléter par une publication en ligne. | 49 |
| 2) Les réserves tenant à la publication sur support numérique..... | 50 |

B. <u>Bien que dématérialisés, les actes télétransmis doivent remplir les exigences légales d'archivage</u>	51
1) L'archivage électronique : une évolution législative incontournable ?.....	51
2) Les principes issus de la pratique concrète de l'archivage électronique	53
<u>Chapitre II :</u>	
<u>L'Elaboration D'une Véritable Expérimentation : Le Projet ACTES</u>	55
<u>Par 1</u> , La première expérimentation 2000 – 2003 : un lancement difficile	55
A. <u>La confrontation inévitable entre les contraintes juridiques et la réalité de l'expérimentation</u>	56
1) L'établissement d'un cadre d'expérimentation et ses aléas	56
2) La réalité de l'expérimentation : la position des agents	58
B. <u>Les enseignements de cette première expérimentation</u>	59
1) Un premier bilan plutôt mitigé	59
2) La fin de l'expérimentation tournée vers l'avenir	60
<u>Par 2</u> , Le projet ACTES : un système enfin stabilisé ?	61
A. <u>Le projet ACTES : une application ayant vocation à se généraliser</u>	61
1) L'architecture du projet ACTES	61
2) Le projet ACTES : un objectif de généralisation à l'ensemble du territoire....	63
B. <u>Les problèmes juridiques liés à l'application</u>	63
1) Le délai de recours du Préfet court-il à compter de la réception ou de la transmission de l'acte ?	64
2) Les difficultés soulevées par la signature électronique	66

C. <u>Le besoin d'une infrastructure de confiance : le système FAST</u>	67
1) La confiance dans l'application FAST passe nécessairement par une politique de signature électronique.....	68
2) L'application FAST : une politique de gestion de preuve	69
CONCLUSION	71
ANNEXE	73
BIBLIOGRAPHIE	75

ABREVIATIONS

- **CGCT** : Code Général des Collectivités Territoriales
- **AC** : Autorité de Certification
- **FAST** : Fournisseur d'Accès Sécurisé Transactionnel
- **Projet ACTES** : Projet d'Aide au Contrôle de légalité dématérialisé
- **ASCL** : Acte Soumis au Contrôle de Légalité
- **CDC** : Caisse des Dépôts et Consignation
- **DGCL** : Direction Générale des Collectivités Locales
- **IGA** : Inspection Générale de l'Administration
- **TIC** : Technologie de l'Information et de la Communication
- **CT** : Collectivité Territoriale
- **DGA** : Direction Générale de l'Administration
- **XML** : eXtensive Markup Language
- **DGCP** : Direction Générale de la Comptabilité Publique
- **DTI** : Direction des Transmissions et de l'Informatique
- **PAGSI** : Plan d'Action Gouvernemental pour la Société de l'Information
- **AdAE** : Agence pour le Développement de l'Administration Electronique
- **MISILL** : Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales
- **COSA** : Commission pour la Simplification Administrative
- **AMF** : Association des Maires de France
- **ADF** : Assemblée des Départements de France

INTRODUCTION

L'autonomie locale, dans son sens large, suppose la remise de la gestion des affaires locales aux seuls organes représentatifs des collectivités territoriales directement concernées. Cette gestion se déroule sous leur propre responsabilité et donc, généralement, libre de directives et d'ordres des collectivités territoriales supérieures.

Cette évolution vers l'autonomie juridique des collectivités locales est surtout l'œuvre de la Constitution du 27 octobre 1946 dont l'innovation constitutionnelle majeure s'inscrit dans le fait de considérer les communes, les départements mais aussi les territoires d'outre-mer, non plus comme une simple catégorie d'entité administrative, mais comme des sujets de droit constitutionnel à part entière, dont la principale caractéristique est la liberté dans la gestion des affaires locales.

Ainsi, poursuivant elle aussi cette volonté de décentralisation, la Constitution du 4 octobre 1958 consacre par la suite les collectivités territoriales dans un titre spécifique mais affirme également, dans son article 72, le principe de libre administration¹.

Néanmoins, force est de constater que la décentralisation n'a jamais été synonyme de liberté pleine et entière pour les collectivités territoriales, celles-ci restent malgré tout soumises à un certain contrôle administratif de la part des autorités étatiques. Cette tendance à placer les collectivités sous le contrôle de l'Etat remonte principalement au régime napoléonien. En effet, la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) relative « à la division du territoire français et à l'administration » restitue à chaque commune son administration municipale tout en instituant, dans le même temps, les Préfets en tant qu'agents uniques représentant directement le Gouvernement et dont la vocation est d'exercer à eux seuls l'administration². Ainsi, toutes ces autorités, Préfet, Sous-préfet et Maire, sont hiérarchisées entre elles formant de cette manière une véritable « chaîne d'exécution » de sorte qu'une telle organisation ne connaisse qu'un seul pouvoir politique.

A l'heure actuelle, bien que consacrées constitutionnellement, les collectivités locales s'inscrivent indiscutablement dans un contexte d'Etat unitaire dont le principe d'indivisibilité

¹ Art 72 al 2 de la Constitution : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences »

² Conformément au principe selon lequel « administrer est le fait d'un seul »

de la République prohibe toute indépendance de la part de ces dernières³. Seul l'Etat détient alors le pouvoir normatif initial et il ne saurait y avoir d'autres lois que celles de l'Etat qui reste ainsi représenté localement par le Préfet. Ainsi, s'inscrivant dans un tel contexte juridique, les collectivités territoriales ne peuvent donc bénéficier d'attributions étatiques et ne peuvent pas en outre, avoir le pouvoir d'édicter des lois, ni ceux de rendre la justice ou de conduire des relations internationales. Autonomes mais non indépendantes, il est en conséquence logique que les collectivités territoriales soient soumises à un minimum de contrôle de la part de l'Etat.

Cette organisation administrative s'oppose fondamentalement aux Etats dits « fédéraux » beaucoup plus complexes. En effet, un Etat fédéral se trouve composé de plusieurs entités fédérées ayant chacune des pouvoirs politiques propres et une organisation particulière, c'est-à-dire une Constitution, un Gouvernement, un pouvoir législatif ou encore un appareil judiciaire. Ces entités fédérées peuvent donc avoir soit la qualité d'Etat tels que les Etats composants les Etats-Unis, les Landers allemands ou les Cantons suisses, soit la qualité d'entités régionales comme les Communautés autonomes espagnoles ou les Régions à statut spécial en Italie. Ainsi, toutes ces entités fédérées disposent d'un pouvoir autonome et indépendant non soumis au contrôle de l'Etat fédéral ce qui constitue une différence essentielle avec les Etats dits unitaires.

Dans les faits, l'action des collectivités territoriales fait l'objet d'une pluralité de contrôles dont chacun à sa raison d'être et d'une manière générale, il est courant que chaque forme de contrôle soit appréhendée de façon isolée. Les contrôles auxquels les collectivités sont soumises relèvent de différentes catégories telles que le contrôle juridique, le contrôle budgétaire ou encore le contrôle politique. Chacune de ces catégories couvre une réalité complexe et, dans le cadre de ce mémoire, il convient de se limiter au contrôle juridique ou administratif des actes des collectivités territoriales.

Ce contrôle administratif, ou plus communément désigné sous l'expression de « contrôle de légalité », a pour vocation « *de veiller à ce que les actes des collectivités territoriales soient conformes à la loi ou plus exactement à la légalité, c'est-à-dire à un ensemble de règles de droit de rangs et de contenus divers, qui sont fonction, dans chaque cas, de la place et des compétences de l'autorité administrative qui agit* »⁴.

La notion de « contrôle de légalité » évoque alors immédiatement l'idée d'un contrôle sur l'action des collectivités territoriales dont l'objectif est de vérifier la conformité de cette action avec le cadre normatif en vigueur, lequel fixe les limites de leur autonomie et les modalités de sa mise en œuvre. En d'autres termes, il s'agit de s'assurer que les collectivités n'excèdent pas leurs compétences et que celles-ci soient exercées selon les formes prévues par la loi.

Si l'on revient sur l'histoire des collectivités territoriales, on peut constater que ce contrôle étatique a pour le moins évolué. En effet, si les lois fondamentales du 10 août 1871 pour les départements, et du 5 avril 1884 pour les communes, constituent des textes fondateurs sur lesquels reposent aujourd'hui encore l'organisation et le fonctionnement de ces

³ Art 3 al 2 de la Constitution : « Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ».

⁴ Définition du contrôle de légalité donnée par André de Laubadère dans son *Traité de Droit Administratif*, LGDJ, Tome 1, 15^{ème} édition, 1999, p 637

collectivités, il n'en reste pas moins que le régime du contrôle étatique n'est plus celui de la tutelle administrative depuis les lois sur la décentralisation datant de 1982.

En effet, le régime du contrôle des actes des collectivités territoriales, avant 1982, était un régime de tutelle dit « a priori » en ce qu'il permettait au représentant de l'Etat d'annuler les actes avant l'entrée en vigueur de ceux-ci. Bien que cette procédure se soit beaucoup assouplie depuis la fin du XIXème siècle, il s'agissait d'une procédure d'approbation préalable entraînant une certaine part d'opportunité mais qui présentait néanmoins l'avantage de s'apparenter à une forme de conseil de la part des services de l'Etat. Le contrôle de tutelle n'est qu'un pouvoir d'approuver ou d'empêcher une initiative d'une autorité locale et de fait, il se doit de reposer exclusivement sur une appréciation de la légalité, de la régularité juridique de l'acte ou du comportement contrôlé.

Cependant, le législateur souhaitant transformer la tutelle « a priori » exercée par le Préfet en un contrôle « a posteriori » confié au juge administratif afin de mettre en place un important mouvement de décentralisation, a en conséquence adopté, le 2 mars 1982, la loi relative « aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ». Cette loi, telle qu'elle avait été adoptée par le Parlement, prévoyait que les délibérations et actes des autorités locales étaient exécutoires de plein droit sans attendre leur transmission au représentant de l'Etat avec, toutefois, l'obligation de les transmettre au Préfet dans un délai de quinze jours après leur adoption. Ce dernier, s'il estimait que l'acte était illégal, devait saisir le tribunal administratif mais seulement vingt jours au moins après avoir informé les autorités locales de ses intentions.

Ainsi, c'est à propos de cette loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des collectivités territoriales, que le Conseil Constitutionnel a précisé solennellement quelles étaient les limites à ne pas franchir par le législateur en matière de contrôle des collectivités territoriales⁵. En effet, le Conseil a rappelé que la loi devait respecter « *les prérogatives de l'Etat qui ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement* ». En conséquence, il était dès lors inconstitutionnel de prévoir que les actes des collectivités territoriales seraient exécutoires de plein droit « *avant même leur transmission au représentant de l'Etat, c'est-à-dire alors qu'il n'en connaît pas la teneur* ». En outre, cette même décision a également reconnu qu'il était possible au législateur de limiter l'intervention du représentant de l'Etat à un simple rôle d'examen de la légalité des actes et de saisine du tribunal administratif sans avoir la compétence de statuer lui-même sur cette légalité à la différence du régime de tutelle en vigueur jusqu'en 1982.

La loi du 2 mars 1982 fut toutefois promulguée, amputée des dispositions jugées inconstitutionnelles, créant ainsi un véritable vide juridique qu'une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 5 mars 1982 tenta de combler en prévoyant alors que tous les actes, quelle que soit leur importance, devaient être transmis au Préfet.

Dans de telles circonstances, il était par conséquent devenu indispensable qu'une autre loi vienne préciser les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des collectivités territoriales. Ce fut, en effet, l'objet de la loi du 22 juillet 1982 « modifiant la loi du 2 mars 1982 et précisant les conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales ».

⁵ Décision du Conseil Constitutionnel n° 82-137 DC du 25 février 1982

Désormais, il est prévu que les actes des collectivités territoriales ne deviennent exécutoires qu'à la double condition d'avoir été publiés et transmis au représentant de l'Etat⁶. De cette manière, le Préfet ne dispose, pour les actes qu'il reçoit, que de la possibilité de saisir le tribunal administratif d'un recours baptisé « déferé », et ce dans un délai de deux mois suivant la transmission de l'acte.

Par ailleurs, la loi du 22 juillet 1982 a inséré une disposition qui n'existait pas dans la loi initiale puisque le représentant de l'Etat est obligé d'informer sans délai l'autorité locale de son intention de saisir la juridiction et de lui communiquer toutes les précisions utiles sur les illégalités qu'il a constaté⁷. Ainsi, le seul intérêt de cette procédure est d'essayer d'empêcher, ou du moins de limiter, les recours au juge afin de favoriser le dialogue entre la collectivité et le Préfet. En raisonnant de la sorte, la loi du 22 juillet 1982 se voulait rigoureusement respectueuse des interprétations directives du Conseil Constitutionnel et de fait, elle fut adoptée facilement.

Ce système de contrôle administratif des actes des collectivités territoriales est mis en œuvre afin d'éviter que les limites tenant au respect de la légalité ne soient dépassées et ainsi, garantir l'équilibre établi non seulement par le législateur constitutionnel, mais également par le législateur ordinaire, entre l'intérêt général, l'intérêt de la collectivité et les droits individuels. Ce principe a d'autant plus de valeur puisqu'il est réaffirmé à l'article 8 paragraphe 3 de la Charte européenne sur « l'autonomie locale »⁸ : « *le contrôle administratif des collectivités territoriales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver* ».

En outre, cette Charte détermine clairement les limites de ce contrôle de légalité puisqu'il est indiqué que « *le contrôle administratif ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels* ». En conséquence, tous les systèmes de contrôle établis par les Etats européens ont pour objectif essentiel de respecter ce principe même si les sources de la légalité dépendent largement de la hiérarchie des normes établie dans chaque pays.

En effet, dans le système français, la notion de légalité renvoie d'une part à la Constitution et aux lois et d'autre part, aux décrets et arrêtés ministériels. Ainsi, le contenu de la légalité est alors très vaste puisqu'il implique non seulement les actes législatifs, mais aussi les actes réglementaires. En revanche, en ce qui concerne les circulaires ministérielles, ces dernières se trouvent exclues de ce champ depuis la loi du 2 mars 1982.

Par ailleurs au Royaume-Uni, la législation, la jurisprudence et la « common law » ont largement force contraignante pour les collectivités territoriales et en ce qui concerne la source de droit ultime, c'est-à-dire les directives et circulaires du Gouvernement Central (la « quasi-loi »), les collectivités sont également plus qu'invitées à les respecter.

⁶ Art L 2131-1 du CGCT : « *Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement* ».

⁷ Art L 2131-6 du CGCT : « *Lorsque le représentant de l'Etat dans le département défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité communale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné* ».

⁸ Charte européenne sur « l'autonomie locale », 15 octobre 1985, disponible à l'adresse URL suivante : <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2004/95.pdf>

En Allemagne, la situation des collectivités territoriales est quelque peu différente. En effet, la Constitution Fédérale garantit le droit à l'auto-administration communale dont « la souveraineté du statut » fait partie des souverainetés classiques. Ainsi, en promulguant des statuts communaux, le représentant communal agit comme un véritable législateur local. En conséquence, le contrôle de légalité n'a donc lieu que par rapport à la loi des Länders auxquels il revient la compétence d'organiser le système légal régissant l'autonomie locale.

Ainsi, il est important de remarquer qu'au niveau européen, la situation des collectivités territoriales au regard des contrôles qui portent sur la légalité de leur action diffère non seulement parce que les modalités du contrôle sont multiples, mais également parce que la notion de « légalité » ne connaît pas une définition commune dans tous les pays.

Lorsqu'en France la réflexion sur la nécessité d'une révision constitutionnelle pour passer à « l'acte II » de la décentralisation a commencé à mûrir, c'est-à-dire au cours de l'année 2000, certains ont eu le sentiment que le contrôle de légalité devait être purement et simplement supprimé. En tout cas, c'est ce que prévoyait la proposition de loi constitutionnelle présentée à ce moment là par Christian Poncelet, Président du Sénat, et un certain nombre de sénateurs.

En effet, il était prévu que dans le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui décrit le rôle du représentant de l'Etat, de supprimer la mention du « contrôle administratif ». Au final, l'idée n'a pas été retenue par le Gouvernement. Elle ne l'est pas davantage dans le texte ultime de la révision constitutionnelle qui n'apporte que des modifications infimes à la disposition consacrée au représentant de l'Etat : mention des fonctions exercées par celui-ci (garantie des intérêts nationaux, contrôle administratif, vérification du respect de la loi) à l'égard de toutes les collectivités territoriales.

Est-ce que cela signifie que le contrôle de légalité restera immuablement inchangé ?

La position des collectivités territoriales dans le cadre de l'organisation locale est en relation étroite avec les conceptions politiques dominantes à chaque période, et le contrôle de légalité devra nécessairement faire face à de nouveaux défis. Ainsi, au-delà du fait que les collectivités territoriales vont se voir attribuer progressivement de nouvelles compétences, le contrôle de légalité va devoir affronter une évolution inexorable qui marque largement la fin du XXème siècle : le passage vers la société de l'information.

En effet, mis en place en 1998 par le Gouvernement Jospin, le Plan d'Action Gouvernemental pour la Société de l'Information (PAGSI) avait pour mission essentielle de construire une société de l'information. Ainsi, l'intrusion des technologies de l'information et de la communication dans l'univers administratif constitue une formidable opportunité de moderniser les différentes procédures en les rendant plus efficaces et plus rapides et donc, de développer une véritable administration électronique performante.

L'administration électronique est indispensable à la modernisation du fonctionnement interne de l'Etat et des services publics. Il est donc souhaitable d'accélérer et d'améliorer le processus décisionnel concernant les politiques publiques, et tout ceci ne peut se faire qu'à travers les systèmes d'information dont la conception doit prévoir des outils permettant une

aide efficace à la décision, une meilleure circulation de l'information, ainsi qu'une évaluation claire et rapide des résultats des mesures mises en place.

En effet, les technologies de l'information et de la communication sont en même temps une opportunité de rénovation des méthodes de travail et des formes d'organisation. Elles préparent des façons de travailler différentes, moins pyramidales, plus partagées. Elles constituent également une opportunité de vie plus démocratique pour les collectivités territoriales notamment grâce au travail collectif qu'elles induisent. Ainsi, elles représentent non seulement une occasion d'améliorer le service public rendu, mais également une occasion à saisir pour construire une administration moderne plus performante.

De plus, la mise en œuvre de la nouvelle constitution budgétaire de l'Etat va bouleverser l'organisation et la qualité du travail des administrations. Le traitement automatisé de l'information doit donc constituer un instrument essentiel et il en va de même pour la politique de décentralisation qui doit être accompagnée par la mise en place de systèmes d'informations performants et interopérants avec ceux des autres administrations et services publics.

La marche vers la dématérialisation est amorcée dans la plupart des administrations (Finances, Intérieur, Affaires Sociales, Equipement ...) avec pour seul cadre le Plan Stratégique de l'Administration Electronique (PSAE) élaboré par l'Agence pour le Développement de l'Administration Electronique (AdAE) en 2003. Au travers de ces actions mises en place dans ce cadre, le Gouvernement entend alors mettre en œuvre les moyens permettant à la France de mieux faire entendre sa voix au niveau européen. En effet, un tel renforcement de la position française apparaît d'autant plus nécessaire que de nombreuses discussions sont engagées au niveau communautaire ou international sur des sujets d'administration électronique tels que le passeport électronique, la dématérialisation des marchés publics, la signature électronique ou encore, le vote électronique. Dans cette optique, la France s'engagera donc fortement dans les projets communautaires touchant à l'administration électronique notamment ceux menés dans le cadre du programme « e-europe 2005 »⁹.

C'est pourquoi, les téléprocédures, entendons par là « *l'échange dématérialisé de données entre les autorités publiques et leurs partenaires et usagers* »¹⁰, constituent un des vecteurs privilégiés de cette modernisation, et bien que le contrôle de légalité constitue l'une des fonctions régaliennes assurées par les représentants de l'Etat dans les départements et les régions, il nécessite néanmoins d'être à la fois simplifié par la rationalisation et la limitation des types d'actes soumis au contrôle, et modernisé par le recours à la dématérialisation des actes des collectivités territoriales, c'est-à-dire par la mise en place de la télétransmission des actes.

⁹L'Union européenne a adopté en mars 2002 le Plan d'action e-Europe 2005, "Une société de l'information pour tous". Ce plan, qui représente une évolution par rapport au plan précédent e-Europe 2002, a pour objectif "de créer un environnement favorable à l'investissement privé et à la création d'emplois, de stimuler la productivité, de moderniser les services publics et de donner à chacun la possibilité de participer à la société mondiale de l'information". http://www.europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/index_fr.htm

¹⁰ Définition donnée par le Forum sur les droits sur l'internet dans son guide sur les téléprocédures de 2002, 20p, téléchargeable sur le site <http://www.foruminternet.org/> : « *Il n'y a de téléprocédures que lorsque est mis en place un service véritablement interactif, qui permet au minimum de remplir depuis son ordinateur la totalité d'un formulaire puis de l'adresser via le réseau internet au service administratif destinataire avec réponse en ligne de l'administration* ».

En effet, considéré comme « tatillon et inefficace »¹¹, le contrôle de légalité suscite la réprobation unanime des élus. Face à ces récriminations, le Gouvernement prévoit alors dans le projet de loi sur « les responsabilités locales »¹², l'assouplissement de ce contrôle afin d'entraîner une diminution de moitié des actes obligatoirement transmissibles. Ainsi, selon le texte en discussion à l'Assemblée Nationale, les décisions relatives à la police de la circulation et au stationnement, les décisions individuelles d'avancement d'échelon et de grade, les sanctions disciplinaires mineures ou encore les embauches saisonnières ne feront plus l'objet d'un contrôle de légalité systématique.

Dans le même temps, le projet de loi entend également encourager la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité sans toutefois la rendre obligatoire. Cependant, si le contexte est aujourd'hui favorable et si les téléprocédures représentent une grande opportunité de moderniser le service public, il n'en reste pas moins que leur mise en œuvre doit être soigneusement élaborée pour lever les réticences et les obstacles afin d'entraîner l'ensemble des acteurs dans la dynamique du succès. En conséquence, l'usage des technologies de l'information et de la communication et en particulier de l'internet en tant qu'outils visant à mettre en place une administration de meilleure qualité, constitue une préoccupation majeure dans la totalité des pays développés.

Ainsi, s'inscrivant dans une logique d'efficacité caractérisée par la rapidité, l'automatisme, la qualité, la sécurité ou encore par la réduction des coûts, la télétransmission des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité doit donc permettre d'établir une meilleure collaboration et organisation entre les collectivités et les représentants de l'Etat ce qui constitue, dans le même temps, un nouveau mode de transmission des actes des collectivités territoriales au côté du courrier postal ou de l'utilisation de vaguemestres. Le développement de ce nouveau mode de communication semble inéluctable dans la mesure où non seulement l'équivalence entre les documents électroniques et les documents papiers a été reconnue dans le Code Civil, mais également de par la volonté des collectivités territoriales et de leurs associations représentatives (Association des Maires de France) d'y recourir rapidement.

Ainsi, dans le cadre de l'évolution et de la modernisation des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales, a lancé depuis le premier semestre 2001 une démarche d'étude, d'expérimentation et de prototypage de la transmission sous forme numérique des actes des collectivités locales soumis au contrôle de légalité sur quelques sites pilotes comme notamment les Préfectures du Rhône et des Yvelines. A l'issue de cette expérimentation et de son bilan plutôt positif, il a été permis de définir le contour et les fonctionnalités d'un projet baptisé « ACTES »¹³, qui fait actuellement l'objet d'une expérimentation lancée depuis décembre 2003 dans le département des Yvelines et dont les objectifs essentiels recouvrent l'allègement des tâches matérielles de rédaction et de reproduction, la rationalisation des tâches de contrôle par l'automatisation des tâches répétitives, le renforcement de la capacité d'expertise des actes ainsi qu'une vue plus synthétique du contrôle de légalité permettant un

¹¹ Propos tenus par des élus dans Le Courrier des Maires du mois de mars 2004, Rubrique « Réforme de l'Etat », Article « Vers un contrôle de légalité allégé », p14

¹² Le Parlement a adopté définitivement le projet le 30 juillet 2004, loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO n° 190 du 17 août 2004

¹³ Projet d'Aide au Contrôle de légalité dématérialisé

meilleur pilotage national. Au final, ce projet doit donc déboucher sur la mise en place d'un système efficace dont à terme, l'objectif est la généralisation sur tout le territoire.

Néanmoins, la mise en œuvre d'un tel système permettant la télétransmission des actes des collectivités territoriales ne suppose-t-elle pas une adaptation de la législation actuelle ? La dématérialisation du contrôle de légalité répond-elle à toutes les conditions posées par le Code Général des Collectivités Territoriales ?

Bien que la numérisation du contrôle de légalité corresponde à une réelle demande de simplification et de modernisation de la procédure, elle doit néanmoins respecter certaines exigences législatives pour être juridiquement reconnue. Ainsi, il semble nécessaire d'appréhender le passage vers la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité (Partie I) afin de mieux cerner les contraintes et les difficultés que peut poser l'expérimentation face à la législation actuelle (Partie II).

PARTIE I

LE PASSAGE VERS LA TELETRANSMISSION DES ACTES SOU MIS AU CONTROLE DE LEGALITE

Si le contrôle des collectivités territoriales a connu une évolution importante lors des lois de décentralisation, le contrôle de légalité des actes mis en place en 1982 connaît un régime plus complexe que celui voulu initialement. La pratique administrative, désormais bien établie, a en conséquence partiellement invalidé ce schéma.

Dés lors, il devenait indispensable de remédier à ce problème et l'intervention des technologies de l'information et de la communication constitue un remède largement attendu et encouragé par les acteurs publics. C'est donc presque logiquement que s'est imposé le passage vers la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité, répondant ainsi aux nombreuses revendications des élus locaux.

Chapitre I :

Le Contrôle De L'Etat Sur Les Actes Des Collectivités Territoriales

La loi du 2 mars 1982 relative « aux droits et libertés des communes, des départements et des régions » répond à un réel besoin d'émancipation de la part des collectivités territoriales et constitue l'expression d'un système de contrôle d'une nature totalement différente du contrôle de tutelle. En effet, le dispositif tel qu'il fonctionnait à la veille de l'intervention des lois sur la décentralisation, était apparu aux yeux de beaucoup, comme à bout de souffle puisque la tutelle n'était devenue qu'une simple apparence.

Dés lors, le contrôle de légalité tel qu'institué par la loi du 2 mars 1982 constitue l'un des éléments fondamentaux de la réforme de la décentralisation et son cadre juridique est largement déterminé.

Néanmoins, le contrôle de légalité a ses limites naturelles. En effet, la Constitution puis, pour son application la loi, ne pouvaient avoir pour unique objectif l'exercice mécanique et exclusif d'une fonction d'analyse juridique indépendante de toute appréciation des situations et des contextes, et c'est notamment pour cette raison que les vicissitudes du contrôle de légalité se sont accentuées.

Par 1, Elément fondamental de la décentralisation, le contrôle de légalité connaît un cadre juridique largement déterminé depuis 1982

Issu pour l'essentiel de la loi du 2 mars 1982, le cadre juridique du contrôle de légalité est aujourd'hui largement déterminé et codifié dans le Code Général des Collectivités Territoriales dont la partie législative a été adoptée par le Parlement avec la loi n° 96-142 du 21 février 1996¹⁴.

¹⁴ Loi n° 96-142 du 21 février 1996, Loi relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales disponible sur le site <http://www.legifrance.fr>

Cependant, malgré des conditions juridiques strictement délimitées, le rôle de la jurisprudence reste nécessairement important et décisif en matière de contrôle des actes des collectivités territoriales.

A. Les conditions juridiques du contrôle de légalité

Les règles relatives au contrôle de légalité qui aujourd'hui comme en 1982 sont toutes entières contenues dans la loi, font l'objet de dispositions répliquées dans les parties du Code Général des Collectivités Territoriales propres à chaque niveau de collectivités. Ainsi, s'agissant des communes, celles-ci figurent sous les articles L 2131-1 à L 2131-13, et le même ensemble d'articles figure, selon une présentation identique, dans les parties du Code traitant respectivement du département et de la région.

1) Le champ d'application du contrôle de légalité : les actes échappant au contrôle de légalité

Si la plupart des actes des collectivités territoriales sont soumis au contrôle de légalité, il reste que certains y échappent. En effet, bien qu'il soit possible de concevoir que l'intégralité des actes émis par l'ensemble des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des organismes placés d'une manière générale dans leur mouvance, soit soumise à un contrôle préfectoral, il n'en est rien en réalité. Ainsi, compte tenu de la particularité de leur nature juridique, trois catégories d'actes échappent d'office au contrôle de légalité.

En effet dans certaines circonstances, l'administration peut se placer dans des rapports de droit privé et se comporter tel un simple particulier. Il en est par exemple ainsi lorsque l'administration gère son domaine privé ou bien souscrit certains contrats d'abonnements comme ceux conclus avec EDF notamment. Dès lors, les actes émis à cette occasion ne sont pas appréhendés comme des actes administratifs (c'est-à-dire comme des actes unilatéraux), mais seulement comme des actes de gestion privée des collectivités territoriales qu'il est donc apparu évident d'exclure du contrôle de légalité¹⁵. Ainsi, si le juge administratif se trouve saisi d'un déferé contre un acte relevant du droit privé, il doit, dans la logique des choses, se déclarer incompétent¹⁶.

En outre, les actes pris au nom de l'Etat ne font pas non plus l'objet d'un contrôle administratif. En effet, au sein des autorités administratives décentralisées, seul le Maire est en pratique concerné par cette catégorie d'actes qui recouvre des secteurs bien déterminés tels

¹⁵ Art L 2131-4 du CGCT: « Les actes pris au nom de l'Etat ainsi que les actes relevant du droit privé ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre et demeurent régis par les dispositions qui leur sont propres ».

¹⁶ Tribunal des Conflits, 24 octobre 1994, « Duperray et SCI Les Rochettes », RFDA 1995, p 408

que la tenue de l'état civil, l'organisation des opérations électorales ou encore la participation à des mesures de police d'Etat¹⁷. Etant pris par le Maire en tant qu'agent de l'Etat, et non plus comme autorité de la collectivité territoriale, ces actes réintègrent de cette manière la chaîne de décision interne à l'Etat et sont, en conséquence, soumis au contrôle hiérarchique de l'autorité supérieure¹⁸. Ainsi, ils ne peuvent être déférés au juge administratif par le Préfet puisque celui-ci dispose de son pouvoir hiérarchique pour les faire retirer et, à la différence du contrôle de légalité, le pouvoir hiérarchique suppose non seulement l'appréciation de la légalité, mais aussi un certain jugement d'opportunité.

Enfin, les actes budgétaires ne sont pas compris dans le champ de la procédure du contrôle de légalité pour la simple et bonne raison qu'ils sont soumis à un contrôle spécifique régi par une procédure qui lui est propre. Néanmoins, il convient d'indiquer que les décisions administratives détachables du budget proprement dit, telles que la délibération approuvant le budget, peuvent faire, quant à elles, l'objet d'un déferé préfectoral.

2) La procédure de contrôle : l'obligation de transmission des actes

La loi a organisé une procédure de contrôle visant essentiellement à concilier l'exigence constitutionnelle d'un contrôle exhaustif avec les nécessités pratiques liées en fait à l'énorme masse des actes susceptibles d'être contrôlés.

En effet, le strict respect de l'obligation constitutionnelle aurait impliqué que la totalité des actes des collectivités territoriales fut examinée par les services territoriaux de l'Etat ce qui, en réalité, est impossible à réaliser. Ainsi, afin de remédier à cette difficulté et dans un souci d'efficacité, la loi a en conséquence introduit une notion essentielle, celle d'obligation de transmission, en opérant une distinction entre les actes les plus importants soumis à l'obligation de transmission au Préfet, et les autres réputés moins importants non soumis à cette obligation.

Ainsi, l'article L 2131-2¹⁹ du Code Général des Collectivités Territoriales dresse une liste, ponctuellement complétée, des actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat. De cette manière, l'intention du législateur est d'une part de limiter l'obligation de transmission aux décisions les plus importantes des collectivités locales et d'autre part, d'écarter les actes quantitativement les plus nombreux et les plus répétitifs.

En revanche, en ce qui concerne l'ensemble des actes non soumis à l'obligation de transmission, ce dernier ne fait, quant à lui, l'objet d'aucune énumération et se déduit

¹⁷ En dehors de la police municipale qui est de la compétence propre du Maire.

¹⁸ Il s'agit du Préfet en règle générale ou du Procureur de la République pour l'état civil

¹⁹ Art L 2131-2 du Code Général des Collectivités Territoriales : « *Sont soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1 les actes suivants :*

1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 ;

2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police ;

3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi (...) »

négativement, c'est-à-dire par interprétation a contrario, de la liste issue de l'article L 2131-2 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Par ailleurs, il convient d'éviter toute confusion entre le contrôle de légalité et l'obligation de transmission des actes des collectivités territoriales. En effet, l'acte non soumis à cette obligation de transmission n'en reste pas moins susceptible juridiquement de faire l'objet d'un contrôle préfectoral avec toutes les conséquences de droit que cela implique.

En effet, bien que cette soumission ne soit que théorique puisque par définition aucune procédure n'est organisée, elle devient effective que de manière « aléatoire » dans la mesure où elle est dépendante d'un évènement volontaire. Ainsi, les actes non soumis à l'obligation de transmission peuvent faire l'objet d'un contrôle si la collectivité locale transmet spontanément au Préfet un acte sur lequel elle a un doute tenant à la légalité, si une personne s'estimant lésée par l'acte saisit le représentant de l'Etat, ou encore si le Préfet a connaissance de l'acte de manière fortuite²⁰.

En outre, la distinction opérée entre les actes soumis et les actes non soumis à l'obligation de transmission, emporte une conséquence importante liée à l'effet juridique de l'acte et plus précisément, à la détermination du caractère exécutoire. En effet, pour recevoir son plein effet juridique, un acte administratif ne doit pas seulement avoir été régulièrement pris par l'autorité compétente, encore faut-il qu'ait été accomplie la formalité de publicité requise²¹. Ainsi, pour les actes soumis à l'obligation de transmission, cette condition de publicité se double de celle de la transmission, c'est-à-dire de la réception dans les services de l'Etat, et ce n'est que lorsque ces deux conditions sont remplies que l'acte acquiert son caractère exécutoire. Toutefois, il convient de rappeler que la non transmission au Préfet ne constitue pas une condition d'illégalité de l'acte. Pour les autres actes non soumis à l'obligation de transmission, seule la condition de publicité est exigée pour leur reconnaître un caractère exécutoire.

B. Les contentieux liés au contrôle de légalité

Selon l'article L 2131-6 du Code Général des Collectivités Territoriales, « *le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission* ». Mais s'agit-il d'une obligation ou cet article constitue-t-il une simple faculté pour le Préfet ?

²⁰ Information par voie de presse par exemple

²¹ Notification à l'intéressé pour un acte individuel ou publication pour un acte réglementaire

1) Le contrôle de légalité : une obligation pour le Préfet ?

Bien que le Conseil Constitutionnel ait reconnu dans la transmission systématique au Préfet de tous les actes des collectivités territoriales une exigence constitutionnelle, la loi du 22 juillet 1982 a, comme nous l'avons déjà étudié, adopté un parti énumératif des actes devant être transmis.

D'un point de vue constitutionnel, il ne fait guère de doute que le contrôle de légalité est une obligation pour le Préfet puisque celui-ci trouve dans sa fonction l'exercice de compétences qui soumettent les collectivités territoriales au droit de l'Etat. Cependant, dans la réalité, tout commande une certaine liberté d'action du Préfet dont le contentieux ne peut être qu'un élément. Ainsi, la question s'est posée d'une éventuelle responsabilité de l'Etat au titre des initiatives, actions ou abstentions du Préfet en matière de contrôle de légalité des actes locaux.

En effet, en constatant l'illégalité d'un acte, le Préfet peut considérer qu'il s'agit d'une illégalité mineure qui n'a que peu d'influence sur le contenu ou sur le sens de l'acte et donc, ce dernier peut décider de « laisser passer » l'acte en question en s'abstenant d'intervenir légalement. Dans de telles circonstances, le Préfet estime alors opportun non seulement de ne pas saisir le juge administratif, mais également de ne pas demander à l'auteur de l'acte de le revoir de façon à le rendre légal. Dans de telles situations, il apparaît de toute évidence que certains éléments d'opportunité peuvent ainsi se glisser dans l'exercice du contrôle de légalité par le représentant de l'Etat risquant ainsi de faire « déraiser » le contrôle.

Au regard de l'arrêt « *Brasseur* » du Conseil d'Etat en date du 25 janvier 1991²², le juge a considéré que le refus du Préfet de saisir le tribunal d'un déferé aux fins d'annulation d'un acte d'une collectivité locale, n'était pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Il a par ailleurs précisé que si la voie de l'annulation est par suite fermée aux personnes lésées, la voie du plein contentieux, en réparation du préjudice résultant du refus de déferer, leur demeure cependant ouverte. Est-il malgré tout possible que le Préfet manque à cette mission constitutionnelle ?

Des décisions ultérieures démontrent que dans son principe, la responsabilité de l'Etat ne peut être exclue. En effet, en s'orientant vers un système de faute lourde ne se déduisant pas du seul fait que le Préfet n'a pas déferé, mais supposant une réelle carence dans l'exercice du contrôle, il est possible d'engager la responsabilité du représentant de l'Etat. Mais quoi qu'il en soit, le juge devra se livrer à une appréciation in concreto afin d'apprécier une éventuelle responsabilité dont on peut penser qu'elle ne sera pas facilement admise.

Un jugement du tribunal administratif de Bastia²³ a mis en œuvre ces principes et le juge a alors relevé « *une insuffisance du contrôle de légalité* » qu'il estime être, en l'espèce, constitutif d'une faute lourde « *seule susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat* ». En effet, le juge a considéré que le fait d'avoir été saisi d'une demande de déferer et de n'y avoir pas donné suite, constitue une circonstance caractérisant la gravité de la faute car l'acte en question a subi une annulation ultérieure confirmant ainsi qu'il était illégal.

²² CE, 25 janvier 1991, « *Brasseur* », RFDA, 1991, p 587, concl. B.Stirn

²³ TA de Bastia, 3 juillet 1997, « *Commune de St Florent et autres* », Les Petites Affiches, 10 janvier 1998, p34

Ainsi, tout laisse à penser qu'une part de responsabilité peut être imputée à l'Etat non seulement parce qu'il a « laissé faire », mais aussi du fait de son intervention.

2) L'importance de la jurisprudence en matière de contrôle de légalité

Lorsqu'il procède à l'examen de la légalité de l'acte, le Préfet se sert de la grille d'analyse traditionnelle qui distingue notamment la légalité interne et la légalité externe de l'acte. Ces catégories bien connues en droit administratif, trouvent, dans le cas d'actes émis par les collectivités territoriales, une illustration particulière mise en évidence par la jurisprudence.

En effet, au titre de la légalité externe de l'acte, la question de la compétence de l'auteur trouve toute son ampleur. Ainsi, l'incompétence peut donc résulter de deux situations. D'une part, de ce que globalement la collectivité locale n'avait pas le pouvoir de prendre l'acte, et d'autre part, elle peut provenir aussi du fait qu'au sein d'une autorité locale, l'acte a été pris par un organe incompétent. La répartition des compétences prend alors une dimension majeure pour ce qui est du contrôle de légalité et elle doit être strictement et rigoureusement respectée.

Ainsi, nombreuse est la jurisprudence à déclarer l'illégalité d'un acte pour les incompétences de la collectivité. A titre d'exemple, on peut citer l'incompétence du conseil municipal pour décider du changement de mode de gestion d'une forêt soumise au régime forestier qui a été notamment reconnue par le Conseil d'Etat le 6 juillet 1988²⁴.

Au titre de la légalité externe, il est également possible d'invoquer les vices de forme et de procédure dès lors que ces derniers sont substantiels. De cette manière, le défaut de motivation, lorsque celle-ci est nécessaire, entache d'illégalité la décision en cause et cette position a été adoptée par le tribunal administratif de Marseille dans un jugement du 12 février 1986, « *Commissaire de la République des Hautes-Alpes contre Commune de St Martin de Queyrières* »²⁵. De même lorsqu'est prévue par les textes la consultation d'un organisme préalablement à la prise de décision, l'absence de consultation vicie la décision intéressée.

Les questions de fond relatives à la légalité interne des actes émis par les collectivités territoriales, recouvrent un champ évidemment considérable puisque les transferts de compétences opérés par les lois de décentralisation ont multiplié les législations et les réglementations applicables. Ainsi, sont notamment invocables les dispositions du Code Civil²⁶ à l'égard d'un acte produit par une collectivité locale dans le cadre du contrôle de

²⁴ CE, 6 juillet 1988, « *Commune de Saumos* », Recueil de jurisprudence du contrôle de légalité des actes des collectivités locales, Dalloz, 1996, p 43

²⁵ TA de Marseille, 12 février 1986, « *Commissaire de la République des Hautes-Alpes contre Commune de St Martin de Queyrières* », Recueil de jurisprudence du contrôle de légalité des actes des collectivités locales, Dalloz, 1996, p 43

²⁶ CE, 19 janvier 1990, « *Commune d'Eguilles* » : application des articles 900-2 et suivants du Code Civil relatifs à la procédure de révision d'un legs, Recueil de jurisprudence du contrôle de légalité des actes des collectivités locales, Dalloz, 1996, p 49

légalité, ou encore les principes généraux du droit, comme par exemple le principe d'égalité des usagers devant le service public²⁷.

Par ailleurs, en dehors de l'examen de la conformité des actes aux différentes sources du droit qui constituent le bloc de constitutionnalité, il convient également au Préfet d'apprécier la légalité des motifs qui servent de support à l'édition d'un acte. Dans cette hypothèse, il est donc possible de relever l'erreur de droit commise dans l'utilisation d'un motif qui ne pourrait fonder l'acte incriminé ou bien l'utilisation de pouvoirs à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été confiés à l'autorité locale.

Bien que le contrôle de légalité demeure une activité largement encadrée juridiquement, il n'en reste pas moins qu'elle présente certains inconvénients parfois pénalisants.

Par 2, Les vicissitudes du contrôle de légalité

Bien que les autorités administratives soient tenues dans les décisions qu'elles prennent de se conformer à la loi ou plus exactement à la légalité, il convient de noter que ces dernières nécessitent tout de même une certaine liberté d'action. Ainsi, constituant de par son objet une limitation du pouvoir administratif, le contrôle de légalité se trouve donc largement confronté à de nombreuses critiques.

Au travers de ces critiques, il apparaît en outre, que le contrôle de légalité ne remplit qu'imparfaitement son rôle et il devient nécessaire d'envisager des perspectives d'évolution dans un objectif de simplification et d'efficacité.

A. Malgré un bilan plutôt positif, le contrôle de légalité connaît néanmoins de fortes critiques

Le contrôle de légalité traduit de manière incontestable les limites que l'Etat entend assigner à l'autonomie locale afin d'assurer le respect des règles communes dans l'exercice de la puissance publique ou la délivrance de prestations de service. De leur côté, les autorités locales ont nécessairement besoin d'une certaine liberté d'action dans les choix qu'elles entreprennent ce qui, inéluctablement, s'oppose à l'essence même du contrôle de légalité lequel a lui aussi ses propres faiblesses.

²⁷ TA de Paris, 2 janvier 1988, « *Commissaire de la République du département des Hauts-De-Seine contre bureau d'aide sociale de Châtillon* », Recueil de jurisprudence du contrôle de légalité des actes des collectivités locales, Dalloz, 1996, p 46

1) Les principales critiques du contrôle de légalité

En se plaçant du point de vue des collectivités territoriales et de leurs élus auxquels les lois de décentralisation ont donné plus de libertés et confié nombre de compétences nouvelles, il apparaît que la principale critique du contrôle de légalité se résume à sa sévérité. En effet, il lui est notamment reproché d'entraver dans les faits la libre administration des collectivités de par ses nombreuses manifestations intempestives, c'est-à-dire au travers de ses nombreux déférés ou lettres d'observation. Or, après une période de mise au point au cours de laquelle certains élus locaux, peu nombreux il est vrai, avaient tenté d'opposer à la légitimité du contrôle préfectoral et juridictionnel la légitimité du suffrage universel, le dispositif est assez vite entré dans les mœurs, de sorte que pratiquement aucun élu ne se plaint aujourd'hui d'un étouffement des libertés locales par le contrôle de légalité.

En revanche, en se plaçant cette fois-ci du point de vue de ceux qui voient dans la décentralisation des risques de dérives vers un système de « féodalités locales » échappant de plus en plus au contrôle de l'Etat Républicain, il est reproché au contrôle de légalité de se montrer trop aléatoire, sélectif, insuffisant, c'est-à-dire en somme de ne pas répondre à la mission que la Constitution a confié au Préfet.

Cette opinion est généralement exposée par les juristes, les universitaires ou encore les magistrats administratifs qui ont naturellement à cœur de relever tout ce qui aboutit à l'absence de sanction de l'illégalité administrative et met en échec les principes de l'Etat de droit. Il convient de remarquer que cette thèse constitue en fait le discours dominant sur le sujet et un exemple significatif d'une critique circonstanciée et modérée du contrôle de légalité se trouve dans le rapport du Conseil d'Etat datant de 1993 uniquement consacré à ce thème.

En outre, le contrôle de légalité se voit également critiqué par quelques administrations de l'Etat. Ainsi, le Ministère de l'Equipement a souvent reproché aux Préfets une certaine indulgence à l'égard des décisions prises en matière de permis de construire délivrés par les Maires et plus globalement, les reproches sont destinés à leur politique dans le domaine de l'urbanisme où de nombreuses illégalités seraient restées sans sanction. L'Administration des Finances a, elle aussi, contribué à alimenter ce courant de critiques en mettant davantage l'accent sur les marchés publics. Certains vont jusqu'à penser que le contrôle de légalité devrait être exercé dans les conditions analogues à celles qui régissent le contrôle budgétaire et comptable tel que assuré par les comptables du Trésor et les Chambres Régionales des Comptes et qui n'a jamais suscité de telles critiques.

Par ailleurs, l'opinion administrative composée de l'ensemble des services chargés du contrôle de légalité, se montre particulièrement critique à l'égard de ce système. En effet, au travers de ces revendications, se trouve ainsi pointée l'attitude du corps préfectoral auquel il est reproché de trop souvent classer sans suite les propositions de saisine du juge qui émanent de ses services et ce, pour des raisons apparentes d'opportunité.

Il reste encore à évoquer la position du Ministère de l'Intérieur qui constitue le point de vue le plus « officiel » et qui, dans un rapport de synthèse sur le contrôle de légalité²⁸, procède à une évaluation de la qualité de ce système de contrôle. Il ressort alors de cette synthèse que « *la mission ne peut que partager l'avis des élus qu'elle a rencontré et qui peut se résumer en la phrase suivante : « le contrôle de légalité, c'est bien, faites le mieux ».* De cette évaluation, il apparaît donc que le contrôle de légalité ne remplit qu'imparfaitement son rôle ». Ainsi, le Ministère de l'Intérieur semble conscient des difficultés posées par ce contrôle dont les critiques ne peuvent être ignorées et qui traduisent un certain malaise dans sa mise en œuvre.

Toutefois, il faut rappeler que ce sont des millions d'actes qui annuellement vérifiés et, contrairement à ce que l'on pourrait croire, les collectivités territoriales se montrent dans l'ensemble respectueuses de la légalité. En conséquence, en matière de contrôle de légalité, la perception que l'opinion peut en avoir dépend largement d'aspects qualitatifs évidents et il suffit que dans un département une décision particulièrement controversée ne soit pas remise en cause pour que la crédibilité du contrôle de légalité soit atteinte. Au final, il est évident que les multiples critiques de ce contrôle proviennent essentiellement de ses imperfections.

2) Les raisons des imperfections du contrôle de légalité

L'une des premières raisons de son imperfection tient au fait que les services qui concourent au contrôle de légalité traitent une grande masse d'actes dans des délais courts et stricts. En effet, selon les statistiques fournies par les différents départements, il semblerait qu'environ huit millions d'actes seraient soumis au contrôle préfectoral sans tenir compte ni des actes émanant des établissements publics locaux, directement reçus dans les services déconcentrés, ni des marchés des hôpitaux. Cela signifie donc que ce chiffre a presque doublé sur une période équivalant à quinze ans. Cette augmentation très significative s'explique non seulement par l'activité locale qui ne cesse de s'accroître ou encore par le développement des intercommunalités, mais également par la nouvelle étape de la décentralisation.

Ainsi, qu'il s'agisse d'actes d'importance, de complexité juridique ou de volume très divers, ils doivent être traités dans des délais relativement brefs puisque le contrôle de légalité doit avoir lieu dans les deux mois suivant la réception de l'acte. Cependant, il apparaît que ce n'est pas tant le délai de deux mois qui pose problème mais le fait que rendu exécutoire par sa seule réception en Préfecture, un acte produit des effets juridiques parfois irréversibles. En conséquence, le référé qui suppose également un examen approfondi, doit être déposé dans un délai oscillant entre quarante huit heures et un mois ce qui complique singulièrement la tâche des Préfets.

En outre, il apparaît de manière flagrante que cette masse impressionnante d'actes et de documents est toujours traitée de la même manière depuis des années. Aussi, bien qu'il ait récemment entrepris sur deux départements une expérience de télétransmission, le Ministère de l'Intérieur a dû refuser cette faculté aux collectivités territoriales d'autres départements qui

²⁸ Rapport de synthèse du Ministère de l'Intérieur portant sur le contrôle de légalité, juillet 2003, 76p, <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/>

en faisaient la demande. Cependant, cette expérience devra, à plus ou moins long terme, être généralisée afin de satisfaire les besoins des différentes collectivités.

Par ailleurs, les difficultés tiennent également au fait que la machinerie administrative est pour le moins éclatée. En effet le plus souvent, les Préfets qui conservent néanmoins le pouvoir de déférer ou non un acte, délèguent aux Sous-préfets leur signature pour les actes d'instruction et les lettres d'observation. Cette instruction peut donc parfois être effectuée soit par la Préfecture ou la Sous-préfecture, soit par un ou des services déconcentrés, soit par l'ensemble de ces services. En conséquence, il n'existe aucune coordination en ce qui concerne le contrôle de légalité sur l'ensemble du territoire et seulement moins d'un quart des Préfets²⁹ ont défini expressément un cadre d'action commun, ce qui traduit une réelle carence au niveau de la communication entre les différents représentants de l'Etat.

De par ces nombreuses faiblesses, l'idée s'est faite que le contrôle de légalité deviendrait dérisoire. Cependant, il convient de revenir sur cette inexactitude. En effet, cette idée repose essentiellement sur la seule prise en compte du nombre des déférés qui reste faible et elle néglige totalement le fait que la saisine du juge n'a de raison d'intervenir que si les précédentes étapes n'ont pas donné les résultats attendus, c'est-à-dire si la collectivité locale n'a pas procédé à la régularisation de l'acte à la suite des lettres d'observation du Préfet.

En outre, la complexité croissante du droit applicable et l'enchevêtrement des réglementations constituent également une difficulté majeure pour l'exercice du contrôle de légalité. Ces faiblesses techniques appauvrissent le conseil, dissuadent parfois de déférer et donnent notamment pour les contrats, une simple allure formelle pour les contrôles. Ainsi, en prenant le cas du contrôle des marchés, la difficulté à établir que les règles de fond relatives à la concurrence ont été biaisées, conduit généralement les services à se limiter à un contrôle de légalité qui porte essentiellement sur les formes juridiques.

Au final, après avoir largement constaté les nombreux problèmes que suscite le contrôle de légalité, il semble judicieux d'appréhender ses perspectives d'évolution possibles afin de le rendre plus adapté aux circonstances réelles et surtout plus efficace.

B. Les perspectives d'évolution du contrôle de légalité

Pour remédier à toutes les critiques actuelles que peut provoquer le contrôle de légalité, plusieurs solutions sont envisageables mais toute la difficulté réside dans la détermination du domaine d'action : faut-il s'attacher à une nouvelle définition des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales ou bien faut-il exercer le contrôle d'une manière différente et notamment plus moderne ?

²⁹ Statistiques issues du rapport de synthèse fait par le Ministère de l'Intérieur en juillet 2003, 76p

1) La modification des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales

Les diverses propositions d'évolution reposent de manière générale sur l'hypothèse que le mauvais fonctionnement du contrôle de légalité résulte du comportement réfractaire du Préfet devant la saisine du juge. Aussi, la doctrine semble envisager plusieurs solutions plus ou moins réalistes.

La première des propositions concernant l'évolution du contrôle de légalité serait de tirer les conséquences de sa relative inefficacité pour tout simplement laisser aux seuls citoyens le soin d'exercer eux-mêmes ce contrôle. Cependant, une solution de cette nature qui supposerait forcément une modification de la Constitution, ne paraît ni envisageable ni même réalisable. En effet, le désengagement de l'Etat sur un tel domaine serait incompatible avec la culture française dans la mesure où l'opinion publique intériorise aujourd'hui parfaitement le fonctionnement de l'Etat unitaire et c'est ainsi qu'elle demande des comptes sur la façon dont les collectivités territoriales respectent la loi non pas en s'adressant directement aux élus, mais à l'Etat lui-même.

En conséquence, pour qu'une telle évolution soit susceptible d'aboutir, il faudrait nécessairement que la société civile développe une culture du contre-pouvoir de manière à susciter la volonté systématique de contrôler l'ensemble de l'activité des collectivités et de leurs élus, ce qui est loin d'être le cas en France.

En réalité, la seule alternative sérieusement envisagée au dispositif actuel serait la mise en place d'une autorité indépendante où le Préfet n'aurait guère d'autres choix que de signer le déferé ainsi proposé. Dans cette hypothèse, il s'agirait d'une structure spéciale composée d'experts juridiques placés auprès du Préfet mais qui disposerait tout de même d'une relative autonomie hiérarchique. Son rôle consisterait alors à examiner les dossiers sélectionnés par les services « classiques » du contrôle de légalité et proposerait donc au Préfet de déférer ou non l'acte examiné. Ainsi, face aux propositions d'une telle structure, le Préfet serait alors tenu de respecter la direction prise par cette dernière afin de ne pas perdre tout crédit. Par ailleurs, la seconde possibilité envisagée pour cette autorité indépendante serait d'être instituée en tant que Ministère Public assumant seul le contrôle de légalité dans son ensemble, c'est-à-dire où il serait destinataire des actes émis. Dans cette situation, le risque politique du déferé se trouverait ainsi neutralisé pour le Préfet.

Cependant, toutes ces alternatives présentent également des inconvénients importants. Ainsi, Pierre Brunelli qui a réalisé une étude sur le contrôle de légalité en 1998³⁰, démontre clairement que le risque principal de toutes ces évolutions serait de voir « *le Préfet perdre la face dans le jeu institutionnel local* ». Or, le Préfet reste de manière indiscutable le représentant de l'Etat et il ne peut, en conséquence, disparaître de la scène administrative dans la mesure où lui seul constitue un intermédiaire entre l'Etat et les collectivités territoriales.

En dehors de ces solutions institutionnelles, il existe peut être un moyen de faire avancer les choses. En effet, toujours lors de son étude sur le contrôle de légalité, Pierre

³⁰ Pierre Brunelli, « *Le contrôle de légalité* », LGDJ, 1998, 105p

Brunelli propose de modifier le statut du Préfet en le rendant moins dépendant du Gouvernement et des élus. Cette solution se trouve alors calquée sur la procédure du contrôle budgétaire et comptable puisque le Préfet deviendrait alors l'exact pendant du juge des comptes. Néanmoins, il semble que cette proposition ne soit pas, elle non plus, tout à fait satisfaisante. En effet, en instaurant une telle situation, le Préfet perdrait nécessairement une de ses fonctions essentielles.

Ainsi, il semble de toute évidence que les perspectives d'évolution du contrôle de légalité basées sur de nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, soient difficilement constructives. Il apparaît donc que la seule perspective reste la modernité.

2) La modernisation du contrôle de légalité

Tout d'abord, même si le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 25 février 1982 a indiqué que tous les actes devaient être transmis au Préfet pour avoir force exécutoire, le Ministère de l'Intérieur³¹ indique toutefois que la liste pourrait être réduite. En effet, il est courant que les actes les plus nombreux et d'importance très faible, soient exécutés avant même leur transmission au Préfet (ce qui est notamment le cas des actes de gestion courante d'une collectivité locale).

Ainsi, c'est dans cette logique que le projet de loi sur « les responsabilités locales » procède à un allègement des actes soumis au contrôle de légalité en excluant les décisions mineures relatives à la circulation, au personnel ou à l'urbanisme. Ce changement devrait avoir des conséquences notables puisqu'il réduit de près de la moitié les actes transmissibles au Préfet. En revanche, les autres actes faisant toujours partis de la liste de l'article L 2131-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, feront, quant à eux, l'objet d'un contrôle de légalité beaucoup plus ciblés.

De toute évidence, la mesure d'allègement devrait avoir un effet réel en terme de simplification des procédures tant pour les services de l'Etat que pour les différentes collectivités territoriales et donc, cela devrait permettre de donner un « second souffle » au contrôle de légalité actuel. Cependant malgré ces mesures, il est probable que le nombre d'actes augmente de nouveau rapidement du fait de l'attribution de nouvelles compétences aux collectivités. En conséquence, il semble donc indispensable de développer fermement le projet de télétransmission de actes dont la retombée serait non seulement économique mais surtout nécessaire à une gestion moderne des procédures juridiques qui mobilisent plusieurs agents de services différents dans des délais très stricts.

Dans le cas où les technologies de l'information et de la communication ne seraient pas mises au service du contrôle de légalité, c'est-à-dire si l'Etat restait passif, la pression des collectivités territoriales les plus conséquentes soucieuses d'améliorer leur gestion, conduirait à des initiatives dispersées. Toutefois, cet objectif étant notamment abordé dans la loi

³¹ Dans son rapport de synthèse sur le contrôle de légalité, juillet 2003, 76p

d'habilitation du 2 juillet 2003 sur « la simplification des procédures »³², l'Etat ne peut en conséquence s'y opposer.

Ainsi s'inscrivant dans la droite lignée du Plan d'Action Gouvernemental pour la Société de l'Information, la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité constitue une réelle opportunité de moderniser cette procédure et de la rendre plus performante tant du côté des collectivités territoriales que du côté des services en charge de ce contrôle. De cette manière, les technologies de l'information et de la communication sont purement et simplement au service du contrôle préfectoral.

³² Chapitre VI : « Mesures de simplification dans l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales et d'autorités administratives, notamment par le développement de l'utilisation des technologies de l'information » (art. 28 et 29)

Chapitre II :

Les Technologies De l'Information Et De La Communication Au Service Du Contrôle De Légalité

L'arrivée des technologies de l'information et de la communication bouleversent les processus traditionnels de transmission des informations et amènent en conséquence les collectivités territoriales à s'emparer de ces nouveaux outils afin de moderniser et de rentabiliser leurs actions.

Cependant, dématérialiser une procédure en passant d'une procédure papier à une procédure électronique³³, suppose remplies un certain nombre de conditions tenant notamment au cadre juridique. Ainsi, bien que la télétransmission des actes des collectivités territoriales, c'est-à-dire la transmission des actes par voie électronique, soit une révolution largement attendue par ces dernières, son développement reste conditionné par la reconnaissance juridique de la dématérialisation.

Par 1, La télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité : une révolution attendue et bénéfique

Répondant à un besoin réel des diverses collectivités territoriales, la télétransmission des actes au contrôle de légalité constitue une solution largement attendue par les acteurs locaux et aucunes dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales ne semblent faire obstacle à sa mise en œuvre.

³³ Définition de la dématérialisation par le Dictionnaire Le Petit Robert : « *Suppression du support matériel tangible* »

A. Sur le terrain de l'efficacité, les collectivités territoriales et les préfetures y trouvent leurs intérêts

Etre plus moderne, plus rentable, plus efficace et plus rapide telles sont les principales attentes des collectivités territoriales et des préfetures en matière de télétransmission des actes. Néanmoins, le passage vers l'administration électronique nécessite tout de même un certain temps d'adaptation pour les différents services concernés.

1) Les attentes des acteurs du contrôle de légalité

Dans le système traditionnel, la transmission des délibérations des collectivités territoriales aux préfetures ou sous-préfetures qui en contrôlent la légalité, représente au quotidien une lourde charge de travail pour les services administratifs. En effet, l'ensemble de cette procédure mobilise des ressources humaines et matérielles conséquentes dont les fonctions consistent à saisir, étudier ou rechercher des informations. En outre, toute cette organisation génère des coûts relativement élevés notamment en ce qui concerne l'affranchissement. Ainsi, il faut compter en moyenne de 3 € 20 à 4 €³⁴ pour la transmission des délibérations relatives à une seule séance et à cela, encore faut-il ajouter les coûts de duplications car les actes doivent être adressés en six exemplaires à la préfeture.

Si l'on additionne ces inconvénients « pratiques » aux imperfections du contrôle de légalité évoquées plus haut, il va de soi que les technologies de l'information et de la communication se trouvent être la solution à toutes ces difficultés.

De toute évidence, les administrations tant du côté des collectivités que du côté des préfetures, attendent impatiemment la numérisation du contrôle de légalité. En effet, la mise en place de la télétransmission des actes suppose de réduire au maximum toutes ces tâches répétitives effectuées lors de la transmission traditionnelle au Préfet. Ainsi, au-delà du fait que la numérisation du contrôle de légalité permette un gain de temps considérable vu la rapidité des échanges informatiques, il est certain que les gains de productivité ne seront pas négligeables du fait de la suppression de ces nombreuses tâches matérielles coûteuses (photopies, mise sous pli, affranchissement ...).

De plus, en recourant à un système numérisé, les administrations combinent deux types d'avantages : d'une part, la rapidité puisque ce qui a déjà été fait, n'est pas à refaire, et d'autre part, les risques d'erreur liés aux saisies multiples sont largement diminués. De cette manière, il semble donc incontestable que le traitement informatisé des actes soumis au contrôle de légalité améliore son efficacité et présente un certain nombre d'avantages puisque les délais de saisie et de transmission ainsi que les risques sont presque nuls.

³⁴ Selon une évaluation des « e-procédures » réalisée en avril 2001, 31p, par l'Observatoire des télécommunications dans la ville et disponible sur le site <http://www.telecomville.org/>

Cependant, les avantages attachés à la numérisation du contrôle de légalité ne se limitent pas à cette énumération. En effet, la télétransmission permet également de réutiliser l'information et de faciliter sa recherche par l'intermédiaire notamment des moteurs de recherche. Ce type de gestion permet alors aux préfetures ou sous-préfetures de consacrer plus de temps au contrôle en lui-même ce qui améliore de fait la qualité du contrôle.

En outre, bien que ce changement soit pour le moins bénéfique aux administrations, il reste que ces dernières doivent tout de même « se préparer » à une telle révolution.

2) Le passage vers la télétransmission des actes

L'introduction de ces nouveaux moyens de communication dans une organisation reste malgré tout un moment délicat. En effet, les agents ne vont pas du tout réaliser de la même façon une procédure et sa traduction électronique à savoir la télétransmission des actes au Préfet. Il faut donc modifier l'organisation du travail ce qui implique nécessairement la remise en cause des habitudes et la mobilisation d'autres compétences. Il s'agit alors du passage d'une culture administrative de plusieurs siècles tournés vers le papier à une autre culture qui, de plus, ne s'appuie pas sur des informations palpables. Ainsi, il est extrêmement important que les acteurs du contrôle de légalité aient conscience des nombreux effets bénéfiques que procure l'introduction des technologies de l'information et de la communication au sein de leur travail pour qu'ils puissent profiter au mieux des avantages de ce système.

Par ailleurs, il y a également la question de l'équipement informatique. En effet, selon leur taille, les collectivités territoriales disposent en grande majorité de logiciels qu'elles utilisent dans leur gestion courante tels que le traitement de texte, le tableur, la gestion des listes électorales ou encore la gestion des payes. Il existe également des logiciels plus sophistiqués et notamment des outils de gestion de procédures et de documents qui sont généralement qualifiés d'outils « workflow » pour signifier leur intégration dans un processus de travail dynamique. Et la démarche vers la télétransmission des actes va inévitablement supposer un enrichissement certain de ces systèmes existants en les faisant communiquer entre eux dans un premier temps, puis avec les autres systèmes dans un second temps. Ce changement dans les outils de travail suppose donc un minimum de formation des agents afin qu'ils sachent utiliser de manière optimale tous ces nouveaux moyens de communication.

Tout cela conduit inéluctablement à la question des investissements. En effet, pour pouvoir procéder à la télétransmission des actes, les collectivités territoriales vont devoir préalablement investir dans des logiciels, dans des systèmes de carte à puce ou encore dans des systèmes informatiques. Il est donc possible que tous ces investissements constituent un frein pour le développement de la télétransmission. C'est pourquoi, il est important que les collectivités territoriales soient informées qu'à long terme, la télétransmission permettra des gains de productivité à la condition toutefois, que la procédure électronique ne soit pas doublée d'une procédure papier.

Ainsi, les collectivités territoriales tout autant que les préfetures ont conscience des nombreux avantages que permet la télétransmission des actes et dans le même temps, ces dernières sont confrontées à des difficultés identiques tenant notamment au manque d'expérience des agents ou aux coûts que cela entraîne. Néanmoins, il convient de souligner que la télétransmission des actes reste possible juridiquement car aucunes dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales n'y fait obstacle.

B. Aucunes dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales ne fait obstacle à la télétransmission des actes

Selon l'article L 2131-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, « *les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Le Maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire des actes. La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat peut être apportée par tout moyen* ».

Ainsi, rien dans ce texte n'enferme le contrôle de légalité dans une procédure bien particulière déterminant de manière stricte les moyens de transmission. En effet, aucune disposition ne spécifie que la transmission des actes au contrôle préfectoral doit se faire impérativement par courrier postal ou par un autre moyen. De fait, la transmission des actes par voie électronique est tout à fait envisageable car selon l'adage « tout ce qui n'est pas interdit, est permis ».

De plus, en vertu de la loi n° 2002-276 relative à « la démocratie de proximité » en date du 27 février 2002 et plus précisément aux termes de son article 6, il est indiqué que la publication ou l'affichage de ces actes peut également être organisée, à titre complémentaire mais non exclusif, sur support numérique. En conséquence, le législateur semble conscient que l'avenir du contrôle de légalité tende vers la numérisation complète de ce dernier.

Cependant, pour des raisons de sécurité juridique, le législateur précise de façon non équivoque, qu'en matière de publicité, la procédure électronique doit seulement être une voie supplémentaire et non une voie exclusive de communication, ce qui suppose que la numérisation doit être doublée d'une procédure papier. Mais en ce qui concerne la télétransmission des actes soumis au contrôle du Préfet, est-ce que le législateur impose également une double procédure ?

Dans la pratique, l'expérience montre que la télétransmission des actes est doublée par la procédure papier et il semblerait que cette sécurité ne résulte que de la volonté des acteurs de la numérisation du contrôle de légalité et non d'une imposition formelle de la loi.

En outre, il convient de rappeler que dès lors que les collectivités territoriales sont responsables de l'envoi des documents, elles disposent du choix du vecteur : vaguemestre, courrier ordinaire ou voie électronique. De cette manière, la télétransmission des actes reste donc une faculté qui coexistera avec les formes classiques de correspondance. Cependant, si la télétransmission des actes reste une simple possibilité pour les autorités locales, l'Etat

pourrait, en revanche, être contraint dans quelques temps de recevoir les actes des collectivités sous forme électronique³⁵.

Enfin, l'article L 2131-1 dispose que d'un point de vue probatoire, la transmission peut être prouvée par tout moyen, ce qui laisse large place à l'accusé de réception électronique à la condition, toutefois, que soient respectés les critères de l'identité, de l'authenticité et de la durabilité de l'écrit électronique posés par le Code Civil³⁶. D'ailleurs, il convient de préciser que la télétransmission des actes ne peut avoir lieu sans une reconnaissance légale de la dématérialisation elle-même.

Par 2. La télétransmission des actes passe nécessairement par une reconnaissance juridique de la dématérialisation

La numérisation du contrôle de légalité suppose nécessairement la réunion de certains préalables juridiques indispensables à la reconnaissance légale de la dématérialisation. Ainsi, deux conditions essentielles s'imposent pour que la télétransmission des actes soit reconnue : la première s'attache à la place de l'écrit électronique en droit administratif et la seconde tient à la consécration de la signature électronique. Sans ces deux éléments, la télétransmission des actes ne pourrait avoir lieu.

A. La place de l'écrit électronique en droit administratif

La nécessité de traiter le document électronique comme une des formes de la preuve littérale et donc de lui reconnaître, comme à cette dernière, pleine et entière force probante, est indispensable pour la mise en œuvre de la télétransmission des actes.

1) Le Code Civil reconnaît une valeur légale à l'écrit électronique

Il est important de s'attacher à l'évolution du droit privé car elle rejoint les mêmes préoccupations juridiques que le droit administratif quant à la notion de l'écrit dématérialisé. En effet, la loi du 13 mars 2000 portant « adaptation du droit de la preuve aux nouvelles technologies de l'information et de la communication et relative à la signature

³⁵ Cette méthode est notamment appliquée pour les marchés publics où le législateur impose aux collectivités territoriales de recevoir les offres des candidats sous forme électronique à partir du 1^{er} janvier 2005

³⁶ Art 1316 et suivants du Code Civil étudiés ci-après

électronique »³⁷, constitue un bouleversement majeur car c'est au travers de cette dernière, que le document électronique se trouve désormais inclus dans la notion de preuve littérale.

En effet, l'article 1316 du Code civil donne la définition suivante de la preuve littérale : « *La preuve littérale, ou preuve par écrit, résulte d'une suite de lettres, de caractères, de chiffres ou de tous autres signes ou symboles dotés d'une signification intelligible, quels que soient leur support et leurs modalités de transmission* ».

Ainsi, il résulte de cette disposition que l'écrit ayant force probante ne se limite plus exclusivement au support papier. En effet, cette définition large et neutre donnée à la preuve littérale, valide toutes les formes d'écrits y compris ceux sous forme électronique. En conséquence, cette disposition introduit alors un principe de neutralité technologique qui permet de ne pas se cloîtrer à la technologie existante au moment de la rédaction de la loi. En définitive, la force probante d'un écrit ne peut désormais se restreindre ni au support employé, ni au moyen de communication pour le transmettre. De plus, il convient d'ajouter que le législateur a su garantir la pérennité de la définition dans le futur puisqu'elle permettra d'englober les écrits à venir qui seront produits à partir de machines beaucoup plus avancées que celles d'aujourd'hui.

Cependant, cet article pose néanmoins une condition indispensable à la preuve littérale. En effet, il est obligatoire que l'écrit soit intelligible « par l'homme et non uniquement par une machine »³⁸ afin qu'il soit considéré comme une preuve littérale. De cette manière, le législateur entend ainsi éviter de donner une force probante à des textes codés indéchiffrables, car si certaines suites de signes et symboles ont une signification pour l'ordinateur, elles peuvent être totalement incompréhensibles pour l'homme. Or, pour qu'un document soit reconnu comme valant preuve littérale, il est nécessaire qu'il soit lisible et surtout compréhensible.

Par ailleurs, la loi du 13 mars 2000 a également introduit des caractéristiques précises s'attachant à la preuve littérale sous forme électronique. En effet, l'article 1316-1 du Code Civil dispose que : « *L'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité* ».

En conséquence, le législateur pose alors deux autres conditions essentielles pour reconnaître une valeur probante à l'écrit électronique. En effet, dans un premier temps, il est indispensable que la personne, auteur de l'acte, soit dûment identifiée afin de pouvoir lui imputer l'acte en question. De cette manière, si l'auteur de l'acte est clairement identifié, il sera beaucoup plus évident d'authentifier l'acte, c'est-à-dire d'établir une relation entre ce dernier et l'auteur. Puis, dans un second temps, le législateur impose que l'intégrité de l'acte soit garantie ce qui signifie alors que l'acte numérique ne puisse pas être modifié par une personne ayant des intentions frauduleuses et que l'acte soit conservé dans le temps sans qu'il ne subisse une quelconque altération.

³⁷ Loi du 13 mars 2000 portant « adaptation du droit de la preuve aux nouvelles technologies de l'information et de la communication et relative à la signature électronique », n° 2000-230, J.O, 14 mars 2000, n° 37174, p 593 à 606

³⁸ Expression employée par E.Caprioli dans son article « écrit et preuve électronique dans la loi du 13 mars 2000 », 3p, <http://www.caprioli-avocats.com>

Ainsi, toutes ces conditions résultent alors d'une approche fonctionnelle de l'écrit puisqu'il est exigé de l'écrit sous forme électronique les mêmes fonctions que celles constatées dans l'univers physique. Or, classiquement, l'écrit sur support papier permet non seulement d'identifier son auteur, mais également de garantir l'intégrité du message.

- 2) En droit administratif, le juge s'inspire largement de cette reconnaissance légale de l'écrit électronique

Le régime probatoire en droit administratif repose sur le principe de la liberté de la preuve ce qui implique donc que le juge dispose d'une grande largesse quant à la recevabilité des moyens de preuve. En effet, le juge administratif dirige lui-même l'instruction et possède un pouvoir inquisitorial lui permettant de mieux s'informer lorsqu'il a un doute et ainsi, établir sa conviction sur des éléments supplémentaires. C'est notamment pour cette raison que l'écrit apparaît comme l'un des moyens les plus fiables pour que le juge prenne sa décision.

Les juridictions administratives qui ont eu à se prononcer sur la force probante de certains écrits électroniques se montraient, il y a quelques années, plutôt « frileuses » pour leur reconnaître une certaine validité juridique. En effet, dans la plupart des espèces, les juges considéraient que les démarches faites par l'intermédiaire de supports numériques reflétaient uniquement « l'expression de l'intention » et non « l'expression de la volonté » que seul un écrit papier pouvait représenter. Cette tendance jurisprudentielle provient en outre de l'arrêt du tribunal administratif de Rennes du 28 février 1990, « Mme Bahia Alaoui-Manar »³⁹, dans la mesure où le juge a considéré que « *l'inscription par minitel ne peut être qu'une manifestation d'intention devant être confirmée par une manifestation non équivoque de la volonté qui résulte d'une signature sur un formulaire papier* ». Ainsi, le support papier se voyait largement prédominant sur le support électronique auquel les juges n'accordaient que peu de valeur juridique.

Néanmoins, depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 28 décembre 2001, « élections municipales d'Entre-Deux-Monts »⁴⁰, un tournant s'est peu à peu amorcé. En effet, suite à une protestation concernant une élection effectuée par courrier électronique, la Haute Juridiction a reconnu une valeur probante à un écrit numérique. Pour cela, le juge a procédé par étapes.

En effet, le juge a d'abord relevé que le Code Electoral n'imposait aucune forme particulière pour les contestations. Ainsi, la saisine faite par courrier électronique était tout à fait recevable. Ensuite, le Conseil d'Etat a estimé que l'accusé de réception émis par la préfecture confirmait la date de protestation ce qui, de fait, établissait la preuve de la date. Enfin, dans la mesure où le requérant a confirmé par la suite son courrier électronique par l'envoi d'un courrier papier, son identification était donc pleinement assurée.

Ainsi, pour reconnaître une valeur juridique à l'écrit électronique, le juge a d'abord pris soin de vérifier que la forme numérique n'était pas prohibée par la législation en vigueur, pour ensuite vérifier que l'écrit électronique comportait certaines garanties telles que celles

³⁹ TA de Rennes, 28 février 1998, « Mme Bahia Alaoui-Manar », AJDA, 20 mai 1990, p 426

⁴⁰ CE, 28 décembre 2001, « élections municipales d'Entre-Deux-Monts », RDA, 2002, n° 110

liées à l'identification de l'auteur et à la détermination de la date. En définitive, bien qu'aucun texte ne le consacre expressément en droit administratif, l'écrit électronique semble donc pouvoir être retenu par le juge en tant que preuve.

Cependant, l'assimilation de l'écrit sur support électronique à l'écrit sur support papier ne s'entend que si le premier offre les mêmes garanties que le second. En droit privé, la reconnaissance de l'écrit sous forme numérique s'est construite autour de ces mêmes préoccupations juridiques. Dès lors, le juge administratif s'inspire légitimement des dispositions du régime probatoire posées dans le Code Civil pour admettre la valeur probante des écrits électroniques auxquels il est confronté.

B. La consécration de la signature électronique : une reconnaissance légale indispensable

Si les garanties offertes par le support papier (intégrité, durabilité, stabilité, identification...) ne sont pas sujettes à polémiques, il en est autrement pour le support électronique. En effet, l'écrit numérique ne saurait se suffire à lui-même : il a besoin de la signature électronique pour s'aligner véritablement sur l'écrit papier de manière à permettre non seulement l'identification des auteurs du document, mais aussi le maintien de l'intégrité de ces derniers.

Ainsi, c'est dire que la signature électronique, fiable techniquement, est l'un des points majeurs de la preuve des actes juridiques dématérialisés.

1) Les exigences légales : l'identification de l'auteur et de sa volonté

Au regard de la signature électronique, la directive européenne du 13 décembre 1999⁴¹ pose un principe précis : une signature électronique ne doit pas être refusée en tant que preuve en justice au seul motif, par exemple, qu'elle se présenterait sous forme numérique ou qu'elle ne reposerait pas sur un certificat qualifié. En effet, la présence de certificat est une présomption de preuve mais son absence ne peut être une cause de refus. Par ailleurs, la directive précise également que les Etats membres doivent veiller à ce qu'une signature électronique basée sur un certificat qualifié et créée par un dispositif sécurisé de création de signature, réponde de la même façon aux exigences légales d'une signature manuscrite.

Ainsi, conscient que la signature constitue une condition d'existence de l'acte, le législateur français a alors reconnu un équivalent électronique à la signature manuscrite. Pour ce faire l'article 1316-4 du Code Civil procède en deux temps : d'abord, il donne une

⁴¹ Directive européenne n°1999/93/CE du 13 décembre 1999 portant "sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques"

définition fonctionnelle de la signature en général puis ensuite, il appréhende la signature électronique elle-même.

En effet, il prévoit d'abord sans distinction du support, que « *la signature nécessaire à la perfection d'un acte juridique identifie celui qui l'appose. Elle manifeste le consentement des parties aux obligations qui découlent de cet acte* ». Cet alinéa établit alors clairement la double fonction assignée par la doctrine à la signature : l'identification de l'auteur et la manifestation de son consentement. En conséquence, toute signature, peu importe sa forme, doit permettre d'identifier incontestablement celui qui l'appose ainsi que sa volonté. Cependant, dans la sphère informatique, seuls des procédés techniques peuvent garantir l'identification d'une personne.

2) Les exigences techniques : l'utilisation d'un procédé fiable d'identification

Le deuxième alinéa traite de la signature électronique en particulier puisqu'il précise en termes généraux, qui se veulent technologiquement neutres, les conditions techniques que celle-ci doit remplir pour se voir reconnaître une valeur juridique comparable à celle de la signature manuscrite. Ainsi, l'article 1316-4 dispose que « *lorsqu'elle est électronique, elle consiste en l'usage d'un procédé fiable d'identification garantissant son lien avec l'acte auquel elle s'attache* ».

A l'heure actuelle, seules les signatures électroniques basées sur la cryptologie à clé publique répondent aux exigences légales et plus particulièrement, à la garantie de la solidité du lien entre la signature et le message. En effet, ce procédé assure l'intégrité du message signé car à l'aide d'un logiciel intégré dans le dispositif même de la signature, est réalisé un « condensé » du message, c'est-à-dire un chiffrement du message par l'intermédiaire de la clé privée de la signature (connue du seul signataire) et qui ne pourra être déchiffré que par la clé publique de la signature et qui vérifiera dans le même temps que le « condensé » réalisé n'a pas subi de modifications⁴².

Pour ce qui est de l'identification du signataire, celle-ci s'effectue alors par le biais d'un certificat électronique d'identification émis par un tiers de confiance. Pour des raisons de sécurité juridique, la vérification de l'identité par le tiers de confiance suppose forcément une rencontre physique avec le signataire qui doit absolument faire preuve de son identité par la présentation d'une pièce d'identité reconnue légalement.

En outre, l'article 1316-4 précise également que : « *la fiabilité de ce procédé est présumée, jusqu'à preuve contraire, lorsque la signature électronique est créée, l'identité du signataire assurée et l'intégrité de l'acte garantie, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* ». Ainsi, dans le même temps, le texte prévoit une présomption réfragable de fiabilité en faveur de la signature électronique si celle-ci répond aux exigences techniques et juridiques posées par le décret du 30 mars 2001⁴³ qui met en place un dispositif

⁴² Toute modification détectée signifiera alors que le message a été intercepté durant l'envoi par voie électronique et donc son intégrité violée

⁴³ Décret n° 2001-272 pris pour application de l'article 1316-4 du Code Civil, JO n° 77 du 31 mars 2001, p 5070

particulièrement strict puisqu'il fixe un niveau de sécurité élevé. De cette manière, le décret établit alors un renversement de la charge de la preuve au bénéfice de celui qui utilise une telle signature, ce qui signifie néanmoins, que celui qui conteste la preuve de l'acte électronique en cause conserve la possibilité de prouver que le procédé de signature n'était pas fiable.

A ce jour, sur le plan juridique, les signatures électroniques sont d'ores et déjà parfaitement valables depuis la loi du 13 mars 2000. Encore faut-il rapporter la preuve de leur fiabilité technique et de leur lien avec l'acte qu'elles sont censées signer.

Au final, le passage vers la télétransmission des actes soumis au Préfet ne semble pas, en théorie, rencontrer de difficultés majeures tant sur le plan juridique que sur le plan des acteurs locaux. Cependant, est-ce que la réalité de l'expérimentation ne soulève pas d'autres problématiques auxquelles il conviendrait de s'attarder ?

En conséquence, il semble important d'appréhender la dimension de l'expérimentation face à la législation actuelle afin d'obtenir une vision réaliste de la numérisation du contrôle de légalité.

PARTIE II

LA LEGISLATION ACTUELLE FACE AUX CONTRAINTES DE L'EXPERIMENTATION

Initiative d'origine locale à ses débuts en 1997, la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité est rapidement devenu un enjeu majeur pour le Gouvernement. En effet, au premier semestre 2001, s'inscrivant dans une logique de modernisation, le Ministère de l'Intérieur a alors lancé une première expérimentation sur la télétransmission des actes dans plusieurs sites pilotes tels que les préfetures du Rhône et des Yvelines.

Quelques temps plus tard, fort du retour d'expérience, le Gouvernement a donc décidé d'aller plus loin en instaurant un projet intitulé « ACTES »⁴⁴ dont le prototype a été mis en place, toujours à titre d'expérimentation, à la préfeture des Yvelines en décembre 2003 et qui a pour vocation d'être généralisé sur l'ensemble du territoire dans un plus ou moins long terme.

Cependant, bien qu'aucune disposition du Code Général des Collectivités Territoriales ne fasse obstacle à la numérisation du contrôle de légalité, il reste que son succès dépend, dans une large mesure, de la mise en œuvre de certaines garanties techniques et juridiques.

⁴⁴ Projet d'Aide au Contrôle de légalité dématérialisé

Chapitre I :

Le Succès Du Contrôle De Légalité Numérisé Dépend Dans Une Large Mesure De Certaines Garanties Techniques Et Juridiques

D'un point de vue strictement technique, la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité nécessite indiscutablement un minimum de cohérence informatique, mais également de sécurité des réseaux. Sans ces garanties techniques, il est fort probable que la numérisation du contrôle de légalité soit vouée à l'échec.

En outre, son succès reste également conditionné par le respect des dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales dans la mesure où le changement ne provient pas du contrôle en lui-même, mais uniquement de son mode de transmission.

Par 1, La télétransmission des actes des collectivités territoriales soumise à d'importantes contraintes techniques

La première des contraintes pour la mise en œuvre du contrôle de légalité numérisé tient à la détermination d'un langage informatique commun entre les collectivités territoriales et l'Etat. En effet, sans ce préalable, il est impossible de faire communiquer les administrations entre elles et donc, de tirer profit des technologies de l'information et de la communication.

Par ailleurs, la réussite de la télétransmission se trouve également conditionnée par la sécurité des réseaux qui ne se résume pas seulement à une obligation de moyen, mais qui impose, au contraire, une obligation de résultat.

A. La nécessaire interopérabilité des réseaux informatiques

Echanger des informations est donc la clé et la raison d'être d'une téléprocédure mais aussi la condition de la rentabilité économique du dispositif ainsi mis en œuvre. C'est pourquoi, il est indispensable d'établir des normes communes pour les systèmes afin qu'ils puissent communiquer entre eux sans aucune difficulté et donc être rentables.

1) L'Etat définit les conditions de l'interopérabilité

De la même façon qu'un document papier obéit à des règles tacites de communication (un Maire ne peut pas, par exemple, écrire en anglais à ses administrés), un document électronique doit répondre à des contraintes de forme garantissant sa lisibilité par le destinataire. Ainsi, les échanges électroniques imposent, par nature, un certain degré de normalisation afin de les rendre les plus efficaces possible.

A ce stade, il serait possible d'envisager qu'une normalisation des standards pourrait être la solution à cette difficulté technique : les administrations utiliseraient alors toutes le même traitement de texte, le même logiciel de gestion administrative ou bien le même fournisseur. L'Etat en tant que responsable de l'administration en général, devrait, de ce fait, légiférer, voire imposer des normes. Cependant, l'impossibilité concrète de tels montages et la rapidité de l'évolution des techniques rendent ces orientations inopérantes et surtout irréalistes.

De fait, une autre solution est alors envisagée dans le rapport Carcenac⁴⁵ sous l'appellation « d'interopérabilité » pouvant se résumer dans une double idée : d'une part, les données sont échangées dans un langage universel, en l'occurrence le format XML⁴⁶, et d'autre part, le « dictionnaire » définissant la nature de chacune des données est public ce qui permet son usage par tous et notamment ceux qui réalisent les différents produits. En résumé, il s'agit de la capacité à coopérer au sein de processus bien définis et de faire en sorte qu'il soit plus facile de trouver un terrain d'entente sur les données échangées et le format à utiliser. Dans ces conditions, il devient donc simple de communiquer et de savoir que faire des informations que l'on reçoit et qui ne sont pas une suite de mots ou de caractères, mais des données structurées pouvant alimenter un fichier ou une base de données.

Dans cette optique, le Gouvernement décide alors de suivre cette direction et donc de mettre en place un cadre de référence pour les échanges informatiques dans la mesure où il indique, dans une circulaire du Premier Ministre du 21 janvier 2002⁴⁷, « *qu'il serait bon que chaque nouveau projet de système comportant des échanges d'informations soit l'occasion de*

⁴⁵ Rapport au Premier Ministre, T. Carcenac, « Pour une administration électronique citoyenne », 2001, 90 p, <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>

⁴⁶ Langage eXtensive Markup Language : langage de description et d'échange de documents structurés

⁴⁷ Circulaire du Premier Ministre du 21 janvier 2002 relative « à la mise en œuvre d'un cadre commun d'interopérabilité pour les échanges et la compatibilité des systèmes d'information des administrations »

poursuivre, et même d'intensifier, l'élaboration de schémas XML, dont on connaît l'importance pour faciliter les échanges ».

En effet, au travers de cette circulaire, le Gouvernement entend donc imposer progressivement les schémas XML en tant que norme d'échange, puisque ces derniers permettent la séparation entre la structure, le contenu et la présentation de ce contenu, ce qui apporte de nombreux avantages dont le plus important, l'échange informatique. Ainsi, ayant une vocation d'échange, il est nécessaire en conséquence d'utiliser des balises communes et d'instaurer des règles sur la façon dont il convient de les utiliser. C'est pourquoi, cette normalisation des balises et de leur utilisation se fait au moyen de documents de définition, ou plus couramment désignés sous le nom de schémas XML, dont la publication dans le répertoire des schémas XML de l'administration est obligatoire.

Ainsi, l'Agence pour le Développement de l'Administration Electronique qui a pour mission de coordonner l'ensemble des projets des différentes administrations et d'accompagner les collectivités territoriales dans le développement de l'administration électronique, est en charge de la publication de tous les schémas XML ce qui permet d'établir tant un cadre d'interopérabilité commun aux administrations qu'un ensemble de recommandations suffisamment claires et stables, même si elles sont nécessairement destinées à évoluer.

En ce qui concerne les données échangées dans le cadre du contrôle de légalité numérisé, le Ministère de l'Intérieur souhaite donc constituer sa propre base de schémas XML afin de structurer les échanges entre les collectivités territoriales et les préfetures. L'objectif du Ministère est alors d'ouvrir les systèmes des administrations afin non seulement de les faire communiquer entre eux, mais aussi, d'organiser les échanges sémantiques de données communes. Ainsi, les composantes de la norme d'échange concernant la télétransmission des actes définies par le Ministère sont les suivantes :

- Le formulaire signalétique des actes qui leur permettra de circuler, d'être reconnus et réceptionnés. Chaque acte transmis sera alors doté d'un numéro d'identification lequel servira à référencer la collectivité locale émettant l'acte, le type et la nature de celui-ci. Ce numéro fera ainsi partie de l'accusé de réception.
- La norme d'échange technique qui précisera tous les formats informatiques qui seront utilisés dans la chaîne de télétransmission ainsi que les conditions de l'interopérabilité entre les serveurs utilisés.
- La définition d'un périmètre de sécurisation des actes afin de garantir l'authentification de leurs auteurs et leur intégrité tout au long de leur parcours
- Le verrouillage de l'acte par un système qui garantit son intégrité en décelant toute modification ultérieure

La norme d'échange a donc été notifiée à l'AdAE à l'état de projet en octobre 2003 et la version définitive du « schéma XML » a été transmise pour inscription dans les référentiels de l'AdAE le 23 février 2004.

Cependant, bien que la norme d'échange n'appelle en elle-même aucune critique de la part des élus locaux, il n'en est pas de même en ce qui concerne le format des documents et des pièces jointes à transmettre.

2) Les réserves des élus locaux

En effet, s'agissant du format des pièces jointes, si les données de l'acte sont produites au format XML, le choix du format des documents et des pièces jointes ne se pose pas puisque le Ministère demande que les collectivités territoriales les envoient au format PDF⁴⁸.

A plusieurs reprises les représentants de l'Association des Maires de France ont émis un avis défavorable sur l'emploi de ce format car si les collectivités territoriales doivent transformer les documents qu'elles produisent dans un format défini, en l'espèce le PDF, qui diffère du format de travail et d'élaboration, cela aura deux conséquences. En effet, selon les représentants des élus locaux, aucun document ne sera donc signé et la mémoire de la collectivité ne sera pas, de fait, authentifiée. De plus, les documents signés (considérés comme duplicata des documents originaux) ne seront pas utilisés d'où des risques de confusion et des problèmes juridiques qui pourront en découler.

En conséquence, les élus locaux considèrent qu'il est difficilement concevable de demander aux collectivités territoriales de constituer deux bases de données différentes pour la même information. Les élus proposent donc que le choix du format, au moins durant la période expérimentale, soit arrêté localement avec les Préfets et Sous-préfets concernés.

En réponse à ces critiques, le Ministère de l'Intérieur prévoit donc qu'à terme, le format PDF pour les documents joints pourra être supplanté par le format XML lorsque les technologies de modélisation de documents en XML seront suffisamment matures, accessibles et diffusées, ce qui rend, pour l'instant, l'utilisation du format PDF obligatoire.

Cependant, la détermination d'un langage commun n'est pas la seule préoccupation technique. En effet, la mise en place de la télétransmission des actes ne peut être effective et efficace que dans la mesure où il existe un minimum de sécurité garantissant la protection des systèmes informatiques.

⁴⁸ Le format PDF (Portable Document Format) s'est imposé dans le monde entier comme le standard pour la distribution sécurisée de documents et de formulaires électroniques

B. La sécurité des réseaux : une condition indispensable à la télétransmission des actes

La sécurité est un enjeu important sur les réseaux et plusieurs risques y sont associés tels la dégradation des données, l'introduction de données erronées difficiles à identifier avec les conséquences que cela peut engendrer au niveau juridique, ou encore l'apparition de virus. C'est pourquoi, là où le cadre juridique constitue à la fois une contrainte et une garantie, le cadre technique s'impose uniquement comme une garantie.

Les précautions en matière de sécurité sont indispensables au bon fonctionnement de la télétransmission des actes car, sans celles-ci, dès qu'un incident apparaît sur les réseaux, que se soient des virus ou des dysfonctionnements, l'arrêt des systèmes est très pénalisant. Ainsi, pour parer à ces éventualités, il est nécessaire que soit mis en place non seulement une politique de sécurité interne, mais aussi la protection des outils informatiques.

- 1) Les moyens internes de lutte pour la sécurité informatique : le besoin d'une politique de sécurité

En introduisant les technologies de l'information et de la communication dans l'organisation du travail, les agents sont dans le même temps confronter au strict respect de certaines règles tenant à la sécurité du système informatique. Ainsi, afin de préserver au mieux les données échangées et les systèmes, l'adoption d'une charte d'utilisation des réseaux s'avère être un instrument indispensable pour les agents qui ont besoin d'être informés sur les risques, mais aussi sur les conséquences d'une mauvaise utilisation des outils informatiques.

En effet, cette charte qui doit être élaborée en étroite collaboration avec les services informatiques, détermine alors des règles de gestion informatique dont la vocation est de protéger les systèmes, les réseaux, les programmes, les applications ou encore les données et les fichiers.

Dans un premier temps, la politique de sécurité consiste alors à conduire précisément la gestion des mots de passe qui devront être conservés, quoi qu'il arrive, à l'abri des tiers. Cette organisation implique forcément une sorte de responsabilisation des utilisateurs qui seront alors contraints de ne plus afficher leur mot de passe sur un simple papier collé à l'écran d'un ordinateur.

De plus, cette politique de sécurité encadre également l'élaboration stricto sensu des mots de passe puisqu'elle impose obligatoirement l'utilisation de chiffres et de lettres, de minuscules et de majuscules dans la détermination de ces derniers ce qui les rend beaucoup moins « corruptibles ». De fait, cette politique induit une sorte de « présomption » dans la mesure où seuls les agents habilités sont censés disposer des mots de passe permettant d'accéder au système informatique.

Ainsi, en ce qui concerne le contrôle de légalité numérisé, l'échange des données commande une identification forte tant du côté de la collectivité locale que du côté de la préfecture, d'où la nécessité d'avoir des modalités d'authentification renforcées. Par conséquent, il s'agit d'attribuer soit un mot de passe personnel pour accéder à l'application informatique, soit d'octroyer aux agents habilités des certificats électroniques d'identité. De cette manière, plus les procédés d'identification reposeront sur des modalités précises et des données vérifiées, plus le niveau de sécurité sera fort et donc fiable.

Par ailleurs, il reste à indiquer que la volatilité des données et des informations conduit également la charte à déterminer une politique de sécurité en matière de sauvegarde informatique. En effet, dans un objectif de prévention, il est alors indispensable d'organiser cette sauvegarde afin de parer non seulement à tous les risques de virus ou d'atteintes frauduleuses, mais aussi à tous les risques liés aux vols, aux incendies, ou aux dégâts des eaux. En conséquence, les différentes administrations doivent organiser, toujours en collaboration avec les services informatiques, des sauvegardes quotidiennes, hebdomadaires, mensuelles ou encore annuelles. De toute évidence, la mise en place de cette organisation dépend alors largement du degré de « sensibilité » des données à protéger.

2) La protection juridique des systèmes d'information

La mise en réseau des outils informatiques présente évidemment des risques d'intrusion extérieure vers les postes des administrations et même si la technique apporte un certain nombre de solutions pour limiter ces risques, il reste important que la loi intervienne dans cette matière. En effet, la mise en place de firewall⁴⁹, un nombre limité de postes connectés à internet, l'utilisation de moyens de cryptologie à des fins de confidentialité, sont autant de solutions techniques pouvant bloquer toutes attaques extérieures, cependant, l'intervention du législateur restait tout de même nécessaire.

Ainsi, dès 1988, la loi dite « Godfrain »⁵⁰ a introduit dans le Code Pénal des dispositions réprimant les atteintes aux systèmes de traitement automatisés de données et constitutives d'infractions. De cette façon, l'article 323-1 dispose que « *le fait d'accéder ou de se maintenir, frauduleusement, dans tout ou partie d'un système de traitement automatisé de données est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30000 euros d'amende* ». De la même manière, la loi punit le fait d'entraver ou de fausser le fonctionnement d'un système de traitement automatisé des données ainsi que l'introduction, la modification ou la suppression frauduleuse de données⁵¹.

De toute évidence, le régime répressif français en matière de sécurité informatique intègre les atteintes aux outils informatiques sans se limiter à un mode spécial d'attaques tel que les virus, les chevaux de Troie ou bien les vers, mais en visant plus particulièrement les

⁴⁹ Firewall (ou pare-feu en français) : dispositif informatique qui permet le passage sélectif des flux d'information entre un réseau interne et un réseau public, ainsi que la neutralisation des tentatives de pénétration en provenance du réseau public.

⁵⁰ Loi n° 98-19 du 5 janvier 1988 modifiée par l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000

⁵¹ Articles 323-2 et 323-3 du Code Pénal

conséquences de telles atteintes sur les systèmes. Ainsi, il est possible d'engager la responsabilité pénale des auteurs frauduleux ce qui apporte une certaine protection juridique aux téléprocédures et donc à l'administration électronique.

Cependant, cette législation française en matière d'infractions liées aux technologies de l'information et de la communication est apparue non seulement avant la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité du 23 novembre 2001, mais aussi avant la décision cadre de la Commission Européenne du 19 avril 2002 relative « aux attaques visant les systèmes d'information », ce qui signifie qu'une harmonisation au niveau communautaire est indispensable pour être véritablement efficace contre la cybercriminalité.

En tout état de cause, le passage du contrôle de légalité « classique » vers la télétransmission des actes, ne pourrait être un succès sans toutes ces protections techniques. Toutefois, la télétransmission doit également s'attacher au respect du Code Général des Collectivités Territoriales.

Par 2, La mise en œuvre de la numérisation du contrôle de légalité doit s'inscrire dans le respect du Code Général des Collectivités Territoriales

La seule télétransmission des actes au Préfet ne saurait suffire à remplir les conditions posées par le Code Général des Collectivités Territoriales. En effet, ce dernier impose non seulement une obligation de publicité pour l'ensemble des actes des collectivités territoriales, mais également une obligation d'archivage afin de préserver la mémoire administrative.

A. Le Code Général des Collectivités Territoriales impose à l'ensemble des actes une obligation de publicité

Aux termes de l'article L 2131-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, il est indiqué que « *les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés* ». Ainsi, si seuls les actes visés à l'article L 2131-2 du Code Général des Collectivités Territoriales sont soumis au contrôle de légalité, il reste que tous doivent faire l'objet d'une publicité pour acquérir un caractère exécutoire et donc être opposables aux tiers.

Avec l'article 6 de la loi relative « à la démocratie de proximité »⁵², la légalité de la publication électronique est reconnue à la condition, néanmoins, qu'elle n'ait lieu qu'à titre complémentaire et non exclusif. Cette disposition permet donc d'être la suite logique du contrôle de légalité numérisé.

⁵² Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 disponible sur le site <http://www.legifrance.fr>

1) La télétransmission des actes peut se compléter par une publication en ligne

Ayant sa place dans un système dématérialisé, la publication électronique ne pose pas, a priori, de difficulté juridique. En effet, lorsqu'aucun texte ne prévoit un mode particulier de publicité pour les actes des communes, il appartient alors à l'administration communale de déterminer le procédé qu'elle entend mettre en œuvre pour accomplir cette publication de l'acte⁵³. Ainsi, une collectivité locale peut alors avoir recours à la publication en ligne.

Toutefois, même si l'article 6 de la loi sur « la démocratie de proximité »⁵⁴ prévoit la possibilité d'une publication électronique, il en fixe également les limites. En effet, tout en reconnaissant la faculté de procéder à un tel mode de communication, la loi prévoit dans le même temps qu'il ne s'agit que d'un mode complémentaire et non exclusif. De cette façon, la publication sur support numérique doit alors être obligatoirement le complément d'une publication « traditionnelle », c'est-à-dire sur support papier. Cette contrainte s'explique facilement dans la mesure où la population française ne connaît pas un taux d'équipement élevé en matière informatique et la seule publication électronique conduirait à discriminer les personnes ne possédant pas d'accès internet ce qui est largement contraire au principe d'égalité entre les citoyens.

En procédant à une publication électronique d'un acte, la collectivité locale est également soumise à une autre obligation : celle de publier l'acte de manière complète afin de pouvoir lui reconnaître pleinement et entièrement son caractère exécutoire. Néanmoins, il reste possible d'aménager cette obligation. En effet, pour des raisons de lisibilité et de clarté, la collectivité locale peut, de ce fait, procéder à une simple publication de l'extrait ou du résumé de l'acte à la condition de proposer un lien hypertexte⁵⁵ vers l'intégralité du texte. De cette manière, la collectivité organise elle-même la gestion de la publication électronique afin de la rendre claire et compréhensible.

Par ailleurs, ce nouveau mode publication semble être aussi admis par le juge administratif. En effet, dans la mesure où la publication électronique de l'acte présente « un caractère suffisant »⁵⁶, il est tout à fait possible d'avoir recours à cette méthode. Ce caractère totalement subjectif est alors apprécié par le juge en fonction des circonstances de l'espèce, c'est-à-dire au regard de la nature de l'acte, de son objet, du contexte, de la qualité des destinataires et des personnes susceptibles d'être concernées. En d'autres termes, le juge s'attache à ce que la diffusion de l'acte touche le public directement intéressé par l'acte. Le juge vérifie ainsi que la publication en ligne remplit les mêmes fonctions que la publication dite « traditionnelle » à savoir l'accessibilité de l'information au public, le public concerné, la qualité de la diffusion numérique, le respect des formes...

⁵³ Tel est le cas de tous les actes qui ne font pas l'objet d'un texte spécifique prévoyant le mode de publication

⁵⁴ Art 6 : « la publication ou l'affichage de ces actes peut également être organisée, à titre complémentaire mais non exclusif, sur support numérique ».

⁵⁵ Lien hypertexte : un clic sur un lien hypertexte permet d'accéder à tout un fichier qu'il soit sur un serveur distant ou en local.

⁵⁶ CE, 18 février 1994, Ministre de l'Education Nationale contre Mme Wrobel, Les Petites Affiches, 29 septembre 1994, p 4

En conséquence, en vertu de la nécessité de ce « caractère suffisant » ainsi que de l'article 6 de la loi sur « la démocratie de proximité », il apparaît donc que la reconnaissance juridique de la publication en ligne en tant que publication à part entière ne peut pas être reconnue dans un tel contexte juridique. Ainsi, seule une modification législative pourrait surpasser cet obstacle. Cependant, malgré les avantages que présente ce type de publication, il reste que certains inconvénients sont à prendre en compte.

2) Les réserves tenant à la publication sur support numérique

La critique qu'il est possible d'adresser à la publication électronique, tient au fait que certains actes peuvent contenir des données personnelles permettant d'identifier les individus en cause. Or, en publiant de telles données sur le réseau, l'administration livre des données personnelles à un public beaucoup plus large que celui limité au support physique. De toute évidence, ce type de publication est alors en totale contradiction avec l'esprit de la loi du 6 janvier 1978⁵⁷ qui établit tant une protection des données nominatives qu'un droit à l'oubli.

Ainsi, la publication électronique impose donc une distinction entre les actes contenant des données personnelles et les autres. En effet, tous les actes considérés comme des données essentielles, c'est-à-dire tous les actes émanant d'une personne publique soumis à une obligation de publicité et nécessaires au respect de la loi, doivent être accessibles tant qu'ils sont en vigueur. Une publication par voie électronique pour ce type d'acte ne semble donc pas poser de problème particulier de par son caractère général et surtout impersonnel. Au contraire, l'objectif est de diffuser de manière massive ce type de données juridiques.

En revanche, en ce qui concerne tous les actes individuels comportant de fait des données nominatives, il apparaît que la publication sur support numérique engendre plus de difficultés. En effet, selon la Commission Nationale Informatique et Libertés⁵⁸, il est recommandé que l'identité de la personne concernée soit occultée lorsque l'acte fait l'objet d'une diffusion en ligne afin de protéger au mieux le respect à la vie privée des personnes. Cette commission impose, en conséquence, l'anonymisation des documents pour éviter que des tiers ayant accès à ces actes, ne constituent des bases de données sans l'autorisation des individus directement concernés. Cette position s'explique largement dans la mesure où la publication électronique implique une diffusion permanente et accessible relativement facilement depuis un simple ordinateur. Or, la diffusion de données personnelles à une telle échelle induit nécessairement le non contrôle sur ces données, ce qui risque de porter atteinte à la personne intéressée laquelle dispose, de plus, d'un droit à l'oubli.

En définitive, tous les actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité peuvent se voir publier sur un support électronique à la condition néanmoins que les actes comportant des données nominatives respectent les recommandations de la CNIL ainsi que les dispositions posées par la loi du 6 janvier 1978.

⁵⁷ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à « l'informatique, aux fichiers et aux libertés »,

<http://www.legifrance.fr>

⁵⁸ Désignée plus couramment la « CNIL »

Toutefois, ces contraintes juridiques ne sont pas les seules à accompagner la télétransmission des actes. En effet, la numérisation du contrôle de légalité n'écarte pas pour autant les exigences légales liées à l'archivage.

B. Bien que dématérialisés, les actes télétransmis doivent remplir les exigences légales d'archivage

Les collectivités territoriales ont une obligation légale d'archivage, qu'il s'agisse de documents papier ou de documents électroniques. La question de l'archivage électronique prend alors une importance fondamentale dans le cadre de l'avenir de l'administration électronique, d'autant que la loi de 1979 sur « les archives »⁵⁹ retient une définition suffisamment large des archives publiques pour reconnaître l'archivage électronique des actes dématérialisés⁶⁰. Cependant, est-il probable que l'archivage électronique nécessite une modification de la loi ?

1) L'archivage électronique : une évolution législative incontournable ?

De nombreux textes font de la conservation du document numérique, une condition essentielle de sa validité. En effet, ce constat peut s'expliquer au regard des différentes lois et directives :

- La loi du 13 mars 2000 ainsi que son décret d'application du 30 mars 2001 qui ont fait de la conservation l'une des conditions de validité de l'écrit numérique.
- La Directive de 1999 sur le cadre réglementaire pour la signature électronique qui prévoit l'enregistrement et le stockage sous forme numérique des données concernant les certificats.
- La loi du 12 juillet 1980 qui a modifié l'article 1348 alinéa 2 du Code Civil et qui insiste sur le caractère durable de la copie pour qu'elle puisse servir de preuve.

Toutes les exigences en matière d'archivage dépendent dans une large mesure de la circulaire du Ministère de la Culture datant de 1997⁶¹. En effet, cette dernière fixe non

⁵⁹ Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur « les archives », JO du 5 janvier 1979, p 43

⁶⁰ Alinéa 1 de l'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1979 : « les archives sont l'ensemble des documents, quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité ».

⁶¹ Circulaire AD 97-2 du Ministère de la Culture du 27 février 1997 spécifique « au traitement et à la conservation des documents relatifs aux relations entre l'Etat et les collectivités territoriales » - <http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/fr/circulaires/DAFprefectures.html>

seulement une durée de conservation des documents appelée « durée d'utilité administrative », mais aussi leur sort au-delà de leur période de conservation à savoir soit la destruction, soit l'archivage pour le patrimoine et pour l'histoire. Dans ce dernier cas, le principe est que la charge de la conservation repose alors sur l'émetteur de l'acte, c'est-à-dire la collectivité locale pour les délibérations et arrêtés, l'Etat pour les lettres d'observation et les déférés.

Ainsi, l'avènement des technologies de l'information et de la communication amène les collectivités territoriales à trouver de nouvelles solutions en matière d'archivage des documents électroniques. Même si conserver les données d'une collectivité locale sur « cédérom » constitue une activité peu coûteuse, rapide et à la portée de tous, il est évident, au regard de l'évolution rapide des technologies, que tous ces supports physiques contenant les archives ne deviendront plus lisibles à l'avenir. Aujourd'hui, la conservation et l'archivage de documents électroniques posent de multiples problèmes notamment de maintien de la capacité de lecture et de changement de support au fur et à mesure de l'évolution des systèmes. Il s'agit alors d'éviter de ne plus pouvoir accéder, au bout de quelques années seulement, à des actes conservés électroniquement avec une technologie dépassée.

C'est pourquoi, la question de l'archivage ne se limite pas à conserver les documents en l'état, mais plutôt à les conserver dans un état de lisibilité. Mais la question est alors de savoir à qui revient cette fonction essentielle : aux archives départementales, aux collectivités territoriales, à des entreprises spécialisées ?

Aux termes de l'article L 212-6 du Code du Patrimoine⁶², les autorités locales restent propriétaires de leurs archives publiques. En ce sens, même si la collectivité locale a choisi de confier la gestion de ses archives aux archives départementales, il n'en reste pas moins qu'elles en demeurent propriétaires. De toute évidence, la doctrine et notamment M. Eric Caprioli⁶³, considèrent alors que le recours à des tiers archiveurs est possible dans la mesure où les collectivités territoriales restent propriétaires de leurs données même si la gestion leur échappe.

Cependant, en considérant l'état de l'art qui subsiste en matière d'archivage électronique, le Gouvernement préfère légaliser cette matière. En effet, à l'occasion d'une réunion organisée par la Direction Générale des Collectivités Locales le 23 mars 2004, les représentants du Ministère de la Culture envisage d'établir une disposition dans le futur projet de loi sur « les archives » autorisant l'externalisation des archives publiques à des entités privées à la double condition qu'il y ait des circonstances exceptionnelles et un agrément de la part de l'Etat. Les conditions de cette externalisation seront donc déterminées par la suite dans un décret. Cette disposition suppose probablement que les collectivités territoriales vont pouvoir choisir elles-mêmes leur tiers archiveur mais l'intervention devra néanmoins être agréée par l'Etat au préalable.

Au regard de cette réunion de réflexion, il semblerait que constituent des circonstances exceptionnelles les cas de périls éminents, l'incapacité technique à archiver sur des supports électroniques, l'impossibilité matérielle (c'est-à-dire notamment le manque de

⁶² Article L 212-6 : « Les collectivités territoriales sont propriétaires de leurs archives. Elles en assurent elles-mêmes la conservation et la mise en valeur ».

⁶³ E. Caprioli, « variations sur le thème du droit de l'archivage dans le commerce électronique », 4p, <http://www.caprioli-avocats.com>

place). Ainsi, le recours à des tiers archiveurs pour le traitement numérique des archives des collectivités territoriales, paraît, dans cette perspective, envisageable à l'avenir, mais à la condition de modifier la législation en vigueur et de bien encadrer cette activité. En effet, selon le Code Général des Collectivités Territoriales, il est prévu que les documents publics soient archivés uniquement dans des bâtiments publics⁶⁴. Or, seul le projet de loi relatif à la ratification de l'ordonnance du 18 décembre 2003 modifiant la partie législative du Code Général des Collectivités Territoriales peut déroger à cette exigence légale et donc, permettre à des entités privées d'archiver des documents publics.

De plus, l'archivage électronique suppose également une certaine normalisation.

2) Les principes issus de la pratique concrète de l'archivage électronique

Afin d'effectuer l'archivage électronique dans de bonnes conditions et ainsi respecter les dispositions juridiques de la conservation, il est indispensable de déterminer certaines recommandations communes à l'ensemble des archiveurs. Dans cette optique, l'Agence Française de Normalisation (AFNOR) a donc élaboré la norme AFNOR Z 42-013 du 9 septembre 1998 afin de poser un certain nombre de principes relatifs à « la conception et à l'exploitation de systèmes informatiques en vue d'assurer la conservation et l'intégrité des documents stockés dans ces systèmes »⁶⁵.

Cette norme pose alors des spécifications quant aux systèmes d'archivage mais n'impose pas, en revanche, de procédure prédéterminée à respecter. En effet, le rôle de cette norme ne sert qu'à concevoir des systèmes d'archivage électronique, à définir les bases de leur exploitation et à établir le référentiel de contrôle. Cela signifie donc que cette norme représente un standard dans lequel sont définies les conditions techniques à suivre tenant notamment à la stratégie de coffre fort, au phénomène de migration ou encore à la garantie de fiabilité du système.

Toutes ces conditions peuvent alors être mises en œuvre aussi bien en interne, c'est-à-dire directement par le producteur d'archives, qu'en externe par l'intervention de prestataire de service d'archivage électronique puisque l'article 10 de la norme envisage l'intervention d'un tiers de confiance en vue de garantir une plus grande sécurité du stockage. Dans un tel contexte, le juge administratif pourra alors se fier à cette norme pour apprécier le crédit à apporter au procédé d'archivage d'une administration et, encore une fois, c'est de nouveau au regard des dispositions issues du droit privé que le juge appréciera donc la situation d'une administration.

Par ailleurs, se pose également le problème du format des documents à archiver. Le format du fichier PDF est souvent proposé comme format d'archivage de documents bureautiques. En effet, il présente l'avantage certain de conserver la mise en forme d'un

⁶⁴ Article L 212-6 du CGCT: « Elles en assurent elles-mêmes la conservation et la mise en valeur ».

⁶⁵ Norme Z 42-013, Archivage électronique « recommandations relatives à la conception et à l'exploitation de systèmes informatiques en vue d'assurer la conservation et l'intégrité des documents stockés dans ces systèmes » <http://www.afnor.fr/portail.asp>

document et de traiter des documents associant des images et des caractères, ce qui est important pour les actes des collectivités territoriales. Cependant, il présente également deux inconvénients non négligeables dans la mesure où ce format demande énormément de place en terme de mémoire et qu'il s'agit d'un système propriétaire.

Ainsi, l'ANSI⁶⁶ (l'équivalent américain de l'AFNOR) et l'AIIM⁶⁷ (association américaine regroupant des professionnels) ont proposé à l'organisation internationale de normalisation⁶⁸ la rédaction d'une norme sous un format PDF d'archivage dit PDF / A. Il s'agirait, en d'autres termes, de définir au sein du format PDF, un sous-ensemble de spécifications permettant d'en faire un format d'archivage. En tout état de cause, cette proposition est actuellement soumise au vote des membres de l'ISO, mais il semblerait qu'elle soit prochainement adoptée.

Le contrôle de légalité numérisé est, comme nous l'avons vu, strictement encadré par la législation actuelle. Cependant, il serait désormais intéressant d'en appréhender la dimension concrète en analysant l'expérimentation elle-même.

⁶⁶ American National Standards Institute

⁶⁷ Association for Information and Image Management

⁶⁸ Connue sous les initiales ISO - International Organization for Standardization -

Chapitre II :

L'Elaboration D'une Véritable Expérimentation : Le Projet ACTES

Bien que l'expérimentation relative à la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité soit particulièrement récente, elle s'est toutefois réalisée en deux étapes importantes.

En effet, la première expérimentation lancée au premier semestre 2001, marque, dans un premier temps, l'entrée de l'administration dans l'ère du numérique avec toutes les difficultés juridiques et pratiques que cela a pu engendrer. En outre, la seconde expérimentation, mise en œuvre depuis seulement quelques mois et forte du retour d'expérience de la première expérimentation, semble plus ajustée aux besoins des différentes collectivités territoriales.

C'est pourquoi, malgré un lancement plutôt difficile, l'expérimentation sur la télétransmission semble aujourd'hui en direction d'une certaine stabilisation juridique.

Par 1, La première expérimentation 2000 – 2003 : un lancement difficile

L'expérimentation fut officiellement lancée le 19 avril 2000 lors d'une réunion de travail entre la Direction Générale des Collectivités Locales, l'Association des Maires de France et l'Assemblée des Départements de France. Ainsi, s'inscrivant dans une logique de phase expérimentale, seuls quelques sites ont donc pu participer à ce lancement dont le département des Yvelines⁶⁹ ainsi que celui du Rhône⁷⁰.

⁶⁹ Avec la préfecture des Yvelines, la sous-préfecture de Saint Germain En Laye, le conseil général des Yvelines, les communes de Versailles, de Saint Germain En Laye et de Marly Le Roi

Cette première étape vers la télétransmission ces actes des collectivités territoriales a été l'occasion de confronter pour la première fois la réalité « pratique » de l'expérimentation au cadre juridique imposé par le législateur. De fait, il est important de tenir compte des recommandations des divers acteurs du contrôle de légalité à l'issue de cette expérimentation afin d'établir un système efficace répondant aux attentes de toutes les administrations.

A. La confrontation inévitable entre les contraintes juridiques et la réalité de l'expérimentation

Tout d'abord, il convient d'indiquer que l'expérimentation sur la télétransmission des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité mise en place par le Gouvernement au premier trimestre 2001, ne constitue que la suite logique des nombreuses initiatives locales qui ont, approximativement, toutes débutées vers les années 1997/1998. Ainsi, en officialisant l'expérimentation, il a d'abord fallu unifier les méthodes de télétransmission et établir un cadre dit « d'expérimentation » dont l'objectif tourne essentiellement autour de la sécurisation des échanges électroniques.

1) L'établissement d'un cadre d'expérimentation et ses aléas

En effet, la première grande évolution fut l'introduction de cartes à puce et de certificats électroniques nominatifs fournis par le Ministère de l'Intérieur et dont les fonctions consistent à identifier de manière certaine l'utilisateur du système informatique et, en conséquence, à engager un minimum de sécurité juridique.

Ainsi, les agents locaux se connectent au serveur, hébergé par la Direction des Transmissions et de l'Informatique⁷¹ à Strasbourg, par le biais de ces cartes à puce et certificats électroniques. De cette façon, les services des collectivités territoriales utilisent pour cela le réseau internet, tandis que les services en charge du contrôle de légalité, recourent au réseau général de transmission du Ministère de l'Intérieur.

Cependant, l'utilisation de ces nouveaux procédés n'a pas été sans poser de difficultés. En effet, des incohérences sont rapidement apparues entre les données des certificats électroniques et celles figurant dans les cartes à puce de telle sorte que les utilisateurs ne pouvaient se connecter à l'application faute d'être reconnus. Dans de telles circonstances, il apparaît de toute évidence, selon la Direction des Transmissions et de l'Informatique, que seule la responsabilité du fournisseur de cartes à puce peut être engagée.

⁷⁰ Outre la préfecture, six institutions participent à l'expérimentation : le conseil général, les communes de Lyon, de Villeurbanne et de Vénissieux, la communauté urbaine de Lyon, ainsi que le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône

⁷¹ Couramment désignée sous les initiales DTI

Autrement, passés ces difficultés, la sécurisation par l'intermédiaire des certificats électroniques paraît efficace dans la mesure où l'authentification est effective et l'accès à l'application sécurisé.

D'un point de vue plus concret, il apparaît néanmoins que l'emploi des cartes à puce ne fait pas l'objet des conditions de sécurité nécessaires. En effet, si avec les certificats électroniques la mise en sécurité de l'accès au serveur semble opérationnelle, les cartes à puce ne sont pas toujours utilisées avec précaution par les agents puisque non seulement des tiers peuvent y avoir accès, mais en plus, les codes ne sont pas personnalisés. Ainsi, durant cette période, les utilisateurs n'ont pas encore adopté un comportement approprié face aux cartes à puce et ce, en dépit du fait que chaque détenteur de carte est logiquement responsable de son utilisation.

En définitive, la sécurité de son ensemble ne peut être optimale que s'il existe avant tout une collaboration étroite entre les informaticiens et les agents locaux car la sécurité dépend non seulement des techniques informatiques, mais aussi du comportement des acteurs du contrôle de légalité.

Toujours d'un point de vue juridique, il convient de préciser que les documents exigeant des signatures olographes de tiers ou dont la forme papier est exigée « ad validitatem », ne peuvent pas faire l'objet d'une télétransmission et ce, pour des raisons évidentes de légalité de l'acte.

Par ailleurs, une difficulté technique est également apparue lors de l'expérimentation car mêmes numérisés, les documents d'un volume trop élevé génèrent des difficultés de traitement informatique. En effet, les documents riches de chiffres et de pages, tels que ceux portant sur les marchés publics ou sur l'urbanisme, sont insusceptibles de faire l'objet d'une télétransmission au Préfet. En supposant qu'ils soient tout de même transmis par voie électronique, ils occasionneraient un encombrement du système, ce qui serait plus que paralysant. C'est pourquoi, le champ de l'expérimentation est rigoureusement limité aux actes les moins volumineux tels que les délibérations ou les décisions de police administrative.

De plus, pour des raisons de sécurité juridique, tous les actes télétransmis font l'objet d'un double envoi. En effet, dans le souci d'éviter une rupture du principe de continuité du service public, chaque acte est transmis non seulement par voie électronique mais également par voie papier, ce qui, pour le moment, rend impossible toute économie liée à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

Ainsi, le cadre de l'expérimentation fut déterminé en grande partie au moment de sa mise en œuvre afin de tenir compte des diverses réalités. En outre, il serait désormais intéressant d'appréhender la vision des agents qui ont subi ce véritable changement culturel afin de comprendre les difficultés ressenties sur le « terrain ».

2) La réalité de l'expérimentation : la position des agents

De toute évidence, la mise en place de l'expérimentation relative à la télétransmission des actes était largement attendue par l'ensemble des collectivités territoriales. En effet, les petites et moyennes collectivités espéraient de la télétransmission non seulement une plus grande rapidité dans les échanges avec les services en charge du contrôle de légalité, mais également une gestion facilitée des actes notamment grâce au registre électronique des actes. En revanche, pour les collectivités plus importantes, des attentes supplémentaires apparaissaient puisque la réalisation de la télétransmission devait également permettre des économies et des interconnexions entre les systèmes informatiques.

« *C'est comme cela qu'on travaillera demain et je suis à cent pour cent pour la télétransmission qui est remarquable* » s'enthousiasme Madame Danielle Comtet, directrice du centre de gestion de la fonction publique du Rhône⁷². La motivation remarquable des participants à l'expérimentation est donc devenue un facteur décisif de son succès. En effet, tous demeurent convaincus que la télétransmission des actes est une véritable opportunité de modernisation et d'efficacité pour l'administration en général.

Cependant, la réalité de l'expérimentation révèle toutefois qu'il reste encore des progrès à réaliser. En effet, derrière les louanges sur l'intérêt et la nécessité d'une télétransmission des actes, nombreux sont les participants à en dénoncer les difficultés.

« *On y gagnera plus tard, pour l'instant, on essuie les plâtres. Parfois, seuls face aux problèmes techniques, on a éprouvé un sentiment d'épuisement total* »⁷³ résume Madame Martine Bonnet, responsable de l'opération au Grand Lyon. D'une façon générale, toutes les collectivités territoriales ont, à un moment donné, subi des difficultés de connexion et parfois, elles semblent déroutées par les conditions de l'expérimentation. C'est pourquoi, un certain nombre d'entre elles réclament une amélioration de la communication au sein des groupes de pilotage collectivités, préfectures et Ministère de l'Intérieur afin de tenir compte de leurs besoins.

Toutefois, lorsque les responsables informatiques et administratifs se rencontrent pour établir un premier bilan de l'expérimentation, il ressort que tous vantent le caractère « exemplaire » de l'expérimentation avec, malgré tout, un bémol important sur les améliorations urgentes à apporter au système : « *il faut résoudre les problèmes techniques et mettre en place une interface fiable entre le logiciel du Ministère et nos propres applications* »⁷⁴ estime Madame Françoise Dupuy membre du conseil général du Rhône et porte-parole des collectivités territoriales.

En définitive, il ressort qu'au niveau des agents directement utilisateurs du système informatique, les principales critiques résident dans les difficultés techniques et non

⁷² Interview donnée par Mme D. Comtet dans l'article « contrôle de légalité : à quand le zéro papier ? » paru dans la Gazette des Communes n° 1638, p 38, du 25 mars 2002 – <http://www.lagazettedescommunes.com>

⁷³ Interview donnée par Mme M. Bonnet dans l'article « contrôle de légalité : à quand le zéro papier ? » paru dans la Gazette des Communes n° 1638, p 38, du 25 mars 2002 – <http://www.lagazettedescommunes.com>

⁷⁴ Interview donnée par Mme F. Dupuy dans l'article « contrôle de légalité : à quand le zéro papier ? » paru dans la Gazette des Communes n° 1638, p 38, du 25 mars 2002 – <http://www.lagazettedescommunes.com>

juridiques. Alors qu'en revanche, il semble que du côté du Ministère de l'Intérieur, les difficultés se situent plus au niveau juridique. Ainsi, il est donc indispensable de tenir compte de toutes ces critiques dans un objectif de généralisation du système.

B. Les enseignements de cette première expérimentation

Après avoir faire face aux nombreuses difficultés à la fois techniques et juridiques, est désormais venu le moment d'établir le bilan de cette première expérimentation sur la télétransmission des actes des collectivités territoriales. En effet, bien que la télétransmission semble s'imposer comme une évidence pour l'avenir, il reste néanmoins, qu'elle a connu un développement quelque peu limité.

1) Un premier bilan plutôt mitigé

Le département du Rhône a été retenu par le Ministère de l'Intérieur pour la simple et bonne raison que celui-ci comprend des collectivités territoriales de taille importante et de nature complètement diverse. En effet, le Gouvernement souhaitait passer à la vitesse supérieure après le test dans le canton de Buxy en sélectionnant la région lyonnaise comprenant près d'un million et demi d'habitants. Ainsi, six grandes collectivités ont participé à cette expérimentation : le Grand Lyon, Lyon, Villeurbanne, Vénissieux, le conseil général du Rhône et le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône. L'objectif était donc de choisir les actes à télétransmettre sans rien imposer aux collectivités ce qui s'est traduit, dans un premier temps, par l'envoi de documents relativement simples.

Pour le seul arrondissement de Lyon, la préfecture du Rhône et plus précisément la direction des affaires décentralisées et de la réglementation, traite environ 140 000 actes par an sans prendre en considération les actes plus volumineux tels que les marchés publics et les permis de construire. Il est nécessaire d'indiquer que sur ce nombre d'actes traités, les six collectivités territoriales représentent, à elles toutes, 40 % des actes transmis à la préfecture. Quand est-il des actes télétransmis sur la période de l'expérimentation ?

La portée de l'expérimentation sur la région lyonnaise se résume alors à environ un millier d'actes télétransmis depuis le démarrage effectif de l'opération en février 2001 et sur une période approximative de huit mois. Ainsi, ce bilan paraît bien maigre au regard de l'importante production des collectivités territoriales concernées. Même constat sur le département de Saône et Loire. En effet, dans le canton de Buxy, regroupant vingt-sept communes et considéré comme « le pilote des sites pilotes » de la télétransmission, moins de 500 actes ont été télétransmis à la préfecture de Chalon sur Saône sur cette même période, alors que traditionnellement, cette préfecture reçoit environ 25 000 actes par an.

Ainsi, ces premières évaluations marquent seulement une lente avancée vers la télétransmission des actes. Malgré les attentes des acteurs de cette expérimentation et malgré

les avantages certains de cette dernière, il semble que la crainte ou la réalité des difficultés ont freiné cet enthousiasme. Ce bilan plutôt mitigé pourrait vraisemblablement s'expliquer par un manque de communication au sein des groupes de pilotages : « *on constate qu'il y a peu d'accompagnement des collectivités territoriales et que l'expérimentation piétine* » indique Madame Véronique Picard⁷⁵, chargée du suivi de l'expérimentation à l'Association des Maires de France.

En définitive, la situation lyonnaise n'est que le reflet de ce qui se passe sur les autres sites participants à l'expérimentation. Bien que beaucoup de problèmes techniques aient été résolus par les services informatiques, il reste que l'expérimentation n'a pas connu le succès auquel le Gouvernement s'attendait. Certaines collectivités territoriales ont dû suspendre l'expérimentation à cause des délais de fourniture des cartes à puce et des certificats électroniques nominatifs nécessaires à la télétransmission des actes. En conséquence, l'accumulation de tous ces dysfonctionnements a conduit à une mise en œuvre timide de la télétransmission des actes et le bilan reste ainsi mitigé.

2) La fin de l'expérimentation tournée vers l'avenir

Actuellement, rien ne semble faire obstacle aussi bien juridiquement que techniquement à la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité. En effet, la loi du 13 mars 2000 « portant adaptation du droit de la preuve aux nouvelles technologies de l'information et de la communication » a reconnu légalement la valeur juridique de l'écrit électronique et la Direction des Transmissions et de l'Informatique, comme le secteur privé, sont en mesure de proposer aux collectivités territoriales des systèmes de télétransmission. Dans un tel contexte, la progression de la télétransmission apparaît, de fait, comme incontournable.

L'issue de cette expérimentation devait logiquement avoir lieu à la fin du premier semestre 2001, mais nombreuses ont été les collectivités territoriales à souhaiter la poursuivre. Ainsi, pour accroître la richesse du retour d'expérience, pour continuer la mise au point des systèmes, pour éviter une interruption dans un processus qui à long terme va se généraliser et pour ne pas décevoir les participants de cette expérimentation, il a été décidé de prolonger ce mouvement.

En définitive, le développement de la télétransmission des actes reste plus que jamais à l'ordre du jour. Cependant, il est impératif de l'organiser tant sur le plan technique, avec l'équipement et la formation des personnels, que pour la définition des modalités de réception des actes, avec notamment l'établissement d'un cahier des charges précis contribuant à fixer la réglementation.

Ainsi, s'inspirant des recommandations faites au sortir de cette expérimentation, le Ministère de l'Intérieur a alors établi un nouveau projet désigné sous les initiales ACTES⁷⁶ en

⁷⁵ Interview donnée par Mme V. Picard dans l'article « contrôle de légalité : à quand le zéro papier ? » paru dans la Gazette des Communes n° 1638, p 38, du 25 mars 2002 – <http://www.lagazettedescommunes.com>

⁷⁶ Projet d'Aide au Contrôle de légalité dématérialisé

vue de généraliser la télétransmission des actes à l'ensemble du territoire. Cependant, dans l'attente de la diffusion du projet ACTES, prévue pour 2005, la première application de la télétransmission des actes initiée en 2001, a été consolidée à Lyon et fonctionne depuis la mi-octobre 2003 avec des certificats logiciels et il faut spécifier qu'il y a eu l'abandon des cartes à puce initiales.

Par 2, Le projet ACTES : un système enfin stabilisé ?

Les premières applications de la télétransmission des actes des collectivités territoriales dont l'expérimentation officielle a eu lieu en 2001, ont ouvert la voie à un projet plus ambitieux et plus à l'écoute des besoins des collectivités. En effet, le projet ACTES a été conçu selon une architecture technique déterminée en étroite collaboration avec les associations d'élus. Ainsi, ce prototype est alors devenu opérationnel depuis décembre 2003 sur le site pilote des Yvelines et à terme, cette application pourra être implantée et diffusée sur une période de trois ans à l'ensemble du territoire.

En rendant public, le 9 février 2004, le projet ADELE (ADministration ELEctronique) et ses 140 mesures, le Premier Ministre a alors, dans le même temps, labellisé le projet ACTES dont la mise en œuvre doit avoir lieu sur la période 2004 – 2007.

A. Le projet ACTES : une application ayant vocation à se généraliser

Le projet ACTES a été élaboré en étroite concertation avec les associations d'élus et plus précisément, avec l'Association des Maires de France ainsi que l'Assemblée des Départements de France, mais aussi avec un groupe de pilotage comprenant huit préfetures. Ainsi, ce projet n'est que la synthèse de l'expérimentation qui a eu lieu en 2001 et des propositions des acteurs locaux.

1) L'architecture du projet ACTES

Ce projet se caractérise par la dualité de sa structure dans la mesure où il existe deux sphères distinctes⁷⁷ : d'une part, il s'agit de la sphère des collectivités territoriales, et d'autre part, il s'agit de la sphère du Ministère de l'Intérieur et des préfetures. De cette manière, la liaison entre les deux sphères est organisée selon la norme d'échange rendue publique depuis février 2004 et à laquelle nous avons déjà fait référence précédemment.

⁷⁷ Voir schéma dans annexe p 73

Néanmoins, il est nécessaire de préciser que la réussite de l'implantation du projet ACTES dans une préfecture suppose l'appropriation de la norme d'échange par les collectivités territoriales. En effet, sans cette volonté, la communication avec les services de l'Etat par voie électronique semble compromise.

L'expérimentation du projet ACTES ne date que du début du mois de décembre 2003 et ne concerne que le conseil général des Yvelines ainsi que neufs communes partenaires⁷⁸. Il faut donc préciser que, pour débiter, l'expérimentation se limite à la télétransmission des actes les plus simples tels que les délibérations et les arrêtés mais à terme, la télétransmission s'imposera à tous les actes soumis à l'obligation de transmission en particulier aux marchés publics et aux documents d'urbanisme.

Du côté des collectivités territoriales, la télétransmission des actes peut alors se faire selon plusieurs solutions. En effet, soit la télétransmission s'effectue par des connexions directes au serveur du Ministère de l'Intérieur en charge de réceptionner tous les actes télétransmis et de le remettre aux préfectures concernées, ce qui concerne essentiellement les collectivités les plus importantes, soit par le recours à des opérateurs intermédiaires qualifiés de « tiers de confiance ». Dans cette dernière hypothèse, et de loin la plus fréquente, la sphère des collectivités territoriales comprend alors un opérateur « serveur de preuve » assurant les fonctionnalités des métiers de la confiance à savoir notamment la certification, l'horodatage et l'archivage des actes. Cet opérateur doit alors recevoir les actes des collectivités territoriales pour ensuite les acheminer vers le réseau général de transport du Ministère de l'Intérieur qui les conduit pour finir jusqu'aux préfectures et sous-préfectures.

En revanche, du côté du Ministère de l'Intérieur, la sphère n'est pas encore tout à fait opérationnelle. En effet, malgré un calendrier déterminé depuis début 2003, il s'avère que la plate-forme de réception des actes envoyés par les collectivités territoriales n'a pas été livrée pour le mois de mai 2004 comme cela avait été convenu préalablement. Ainsi, ce léger retard implique inéluctablement des conséquences quant à l'ouverture de cette application à d'autres sites. En effet, il était initialement prévu de valider cette expérimentation sur le site pilote des Yvelines durant l'été afin d'implanter progressivement cet outil à partir du mois de septembre 2004 dans les sites ayant participé à l'expérimentation de 2001. En conséquence, il est fort probable que la généralisation de l'application prévue pour 2005 soit quelque peu retardée.

En définitive, cette organisation en deux sphères, réclamée par les associations d'élus, paraît de nature à faciliter tous les ajustements qui seront nécessaires ultérieurement soit pour étendre la diffusion de l'application, soit pour prendre en compte l'évolution rapide des technologies de la sécurisation.

⁷⁸ Versailles, Saint Germain En Laye, Buc, Bois d'Arcy, Saint-Cyr l'Ecole, Marly Le Roy, Plaisir, Viroflay et Rambouillet

2) Le projet ACTES : un objectif de généralisation à l'ensemble du territoire

Faisant l'objet d'un cahier des charges validé en avril 2003, le projet ACTES doit répondre à un certain nombre de fonctionnalités afin d'être à terme généralisé à tout le territoire. En effet, cet outil induit nécessairement de réceptionner et d'enregistrer les actes répertoriés par type, de délivrer un accusé de réception, d'effectuer un tri et un routage à la source, de faciliter le repérage des actes incomplets, d'organiser le suivi des actes identifiés comme illégaux et comporter une « alerte de délais », d'apporter une aide à la gestion du calendrier des lettres d'observation et des procédures contentieuses, d'offrir des moteurs de recherche, et enfin de comporter un module statistiques pour faciliter l'élaboration du rapport annuel au Parlement sur le contrôle de légalité.

Ainsi, par rapport à l'expérimentation de 2001, l'outil définitif, dénommé projet ACTES, doit incontestablement aller au-delà du tri et de la qualification des actes pour ensuite assurer le suivi de toutes les phases de contrôle, contentieux inclus.

Ce projet semble connaître un succès certain auprès des collectivités territoriales participant à l'expérimentation. En effet, pour la seule commune de Plaisir, sur une période d'une semaine complète (entre le 5 février et le 11 février 2004), près de 76 actes ont été télétransmis, ce qui révèle une véritable adhésion au projet. En outre, après seulement deux mois d'expérience, près de 330 actes avaient déjà été télétransmis par l'ensemble des collectivités territoriales. A l'heure actuelle, c'est-à-dire après sept mois d'expérimentation, ont été télétransmis par le conseil général des Yvelines⁷⁹ : 55 délibérations, 16 arrêtés réglementaires, 835 arrêtés individuels, 71 contrats et conventions, 1 document budgétaire et financier, 754 actes concernant la fonction publique... De toute évidence, il semble que la mise en œuvre de ce projet ACTES soit un véritable succès au vu de tous ces échanges électroniques.

Ainsi, cette application a donc apporté un appui apprécié dans la gestion des actes les plus courants et bien que la plate-forme de réception des actes de la sphère du Ministère de l'Intérieur tarde à venir, il semble, néanmoins, que ces statistiques laissent présager un avenir optimiste pour le projet ACTES. Toutefois, la réalité de cette application dévoile néanmoins quelques difficultés juridiques auxquelles il faut encore répondre.

B. Les problèmes juridiques liés à l'application

Bien que l'expérimentation du projet ACTES semble faire l'unanimité auprès des collectivités territoriales, il convient cependant de signaler les problèmes juridiques que cette dernière divulgue. En effet, un certain nombre d'interrogations reste encore en suspens notamment en ce qui concerne les problèmes d'horodatage et de signature électronique.

⁷⁹ Statistiques réalisées au 31 juillet 2004 pour les actes télétransmis par le conseil général des Yvelines

- 1) Le délai de recours du Préfet court-il à compter de la réception ou de la transmission de l'acte ?

Quelle distinction entre la transmission et la réception d'un acte ?

Selon le vocabulaire juridique⁸⁰, la réception s'entend comme le fait matériel de recevoir un objet, une communication ou une lettre. D'une autre manière, la transmission s'entend comme l'opération par laquelle le Préfet ou le Sous-préfet prend réellement connaissance de l'acte en question. Ainsi, la réception et la transmission se distinguent par la prise de connaissance de l'acte par le représentant de l'Etat.

Le délai de recours contentieux est de deux mois et commence à courir à compter de la réception de l'acte en sous-préfecture ou en préfecture. En effet, en vertu d'une jurisprudence de 1984⁸¹, c'est la réception en préfecture qui fait foi, et non la date de transmission, ni d'ailleurs, cas exceptionnel, la date indiquée par le service s'il est prouvé que la réception a bien eu lieu à une autre date : *« considérant qu'il ressort de l'instruction que la délibération du conseil municipal de Fougères a été portée par le vagemestre de la ville le 18 janvier 1984 à la sous-préfecture de Fougère, où elle a été déposée auprès d'un employé de cette administration avant la fermeture des bureaux ; que cette délibération a donc bien été transmise à la date du 18 janvier 1984 nonobstant le fait que les services de la sous-préfecture n'aient apposé leur timbre d'enregistrement que le 19 janvier 1984 »*.

En tout état de cause, seule la date de réception par le service fixe le point de départ du délai de recours et cette preuve incombe, au regard d'une jurisprudence toujours de 1984⁸², à la collectivité locale.

Ainsi, dans le cadre de l'expérimentation du projet ACTES, le seul accusé de réception électronique de l'acte suffit à faire courir le délai de recours contentieux quand bien même le représentant de l'Etat n'a pas eu concrètement connaissance de l'acte. En conséquence, il est donc indispensable que les services du contrôle de légalité surveillent le serveur de réception des actes afin de ne pas « oublier » un acte et ainsi laisser « filer » le délai de recours.

Cette solution semble présenter quelques aléas dans la mesure où les services du contrôle de légalité doivent veiller de manière permanente à ce que tous les actes soient rapidement transmis au Préfet sous peine de voire s'éteindre le délai de recours. Cependant, il s'agit de la solution la plus logique. En effet, si le délai de recours commençait à courir à compter de la transmission et non de la réception, cela impliquerait deux accusés de réception avec d'une part, l'accusé de réception proprement dit, et d'autre part, l'accusé de

⁸⁰ Vocabulaire juridique publié sous la direction de Gérard Cornu, au Presses Universitaires de France, 4^{ème} édition

⁸¹ TA de Rennes, 12 juillet 1984, Commissaire de la République du Département d'Ille et Vilaine contre Commune de Fougères, au Recueil de jurisprudence du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, 1996, p 92

⁸² TA de Toulouse, 14 février 1984, Commissaire de la République du Département de la Haute-Garonne contre Commune de Noé, au Recueil de jurisprudence du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, 1996, p 92

transmission au Préfet, ce qui serait nécessairement source de confusion pour les collectivités territoriales.

Par ailleurs, l'accusé de réception électronique soulève également d'autres difficultés s'attachant non seulement à l'horodatage, mais également au choix du tiers de confiance. En effet, dans un premier temps, l'essentiel est de disposer des prestations d'un « serveur de preuve » à savoir les fonctions d'authentification, d'intégrité de l'acte, d'identification des expéditeurs, de réception et d'horodatage des actes, d'expédition et d'acheminement des actes au destinataire ou encore de conservation des données. Toutes ces fonctions sont alors assurées par un tiers désigné sous l'appellation « tiers de confiance ».

Ainsi, la conception et la définition du projet ACTES ont permis aux partenaires publics mais aussi privés des collectivités territoriales de s'organiser afin de mettre en place un « serveur de preuve » sous la responsabilité de la Caisse des Dépôts et Consignations. De fait, les collectivités participant à l'expérimentation du projet ACTES disposent donc d'une plate-forme réunissant toutes les conditions de sécurité juridique et intitulée « FAST »⁸³ (Fournisseur d'Accès Sécurisé Transactionnel).

Cependant, lorsque l'application sera généralisée, le choix du tiers de confiance relèvera de chaque collectivité locale, ce qui suppose indiscutablement un minimum d'habilitation de la part du Ministère de l'Intérieur. En effet, il sera donc important de déterminer des critères précis et transparents incluant la capacité, la fiabilité ainsi que la pérennité du service fourni par ces prestataires. De cette façon, sur la base de ces critères, le Ministère de l'Intérieur pourra en conséquence référer et homologuer les différents prestataires. Ainsi, l'intervention d'un tiers de confiance nécessitera la conclusion de deux conventions : d'une part, une convention au niveau national « convention d'organisation de la télétransmission », et d'autre part, une convention définissant le cadre des relations contractuelles des collectivités territoriales avec les tiers de confiance.

Le second problème tient à l'activité d'horodatage. En effet, la télétransmission des actes des collectivités territoriales nécessite une gestion pointue de la date dans les étapes de leur cycle de vie. Il en est ainsi pour leur formation, leur transmission et leur archivage. Dans cette logique, le droit parle de datation des actes et réclame souvent une date certaine notamment lorsqu'elle constitue le point de départ d'un délai de recours.

S'il est couramment admis que le cachet de la Poste permet d'établir la date d'envoi, rien n'est autant évident en ce qui concerne les actes transmis par voie électronique. La loi du 12 avril 2000⁸⁴ a donc posé certaines règles de preuve en matière de certification de date. En effet, dans son article 16, il est indiqué : « *toute personne tenue de respecter une date limite (...) peut satisfaire à cette obligation au plus tard à la date prescrite au moyen d'un envoi postal, le cachet de la poste faisant foi, ou d'un procédé télématique ou informatique homologué permettant de certifier la date d'envoi* ». En conséquence, le législateur a donc juridiquement reconnu la datation électronique de sorte que ce n'est pas la date de l'acte qui importe mais celle de son envoi. La fonction d'horodatage est ainsi mise en œuvre par un tiers certificateur spécifique qui doit alors fournir la preuve de l'existence d'un message à un

⁸³ Partenaires du système FAST : La Poste, le Crédit Agricole, Thalès, la Caisse des Dépôts et Consignations

⁸⁴ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative « aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », disponible sur le site <http://www.legifrance.fr>

instant déterminé. Dans le cadre de la télétransmission des actes, cette fonction est assurée par l'application FAST dont le partenaire pour cette activité se trouve être la Poste.

2) Les difficultés soulevées par la signature électronique

Aux termes de l'article L 2121-23 du Code Général des Collectivités Territoriales, il est précisément indiqué que : « *les délibérations sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer* ».

En effet, la signature de chacun des conseillers municipaux présents lors du vote de la délibération constitue une exigence légale et, lorsqu'elle élabore un acte, l'autorité administrative compétente a l'obligation de respecter ces règles de forme et de procédure qui constituent des garanties pour les administrés. Ainsi, dans l'hypothèse d'une procédure dite « papier », cette obligation se traduit simplement par l'apposition de toutes les signatures manuscrites sur le même document. Cependant, dans le cas de la numérisation du contrôle de légalité, comment cette exigence doit-elle être mise en œuvre ?

D'un point de vue strictement technique, il est tout à fait possible d'apposer plusieurs signatures électroniques successivement sur un même document. Néanmoins, en se plaçant d'un point de vue juridique cette fois, le problème prend une toute autre dimension. En effet, l'apposition successive de signatures électroniques conduit nécessairement à modifier l'intégrité du document dans la mesure où chaque nouvelle signature électronique donne une nouvelle empreinte au message. De cette manière, la condition de l'intégrité du document n'est pas respectée d'où des conséquences juridiques importantes dans la mesure où l'intégrité conditionne la validité d'un acte électronique.

Dans la réalité, il est très rare que l'ensemble des conseillers municipaux signent véritablement les délibérations et ce, pour de multiples raisons, et notamment d'organisation, car la mise en forme de la délibération intervient très souvent après le vote définitif de la celle-ci, c'est-à-dire lorsque les conseillers ne sont plus tous présents pour signer. Ainsi, s'inscrivant dans cette continuité, les collectivités territoriales participants à l'expérimentation du projet ACTES, ne signent pas électroniquement les actes télétransmis ce qui, légalement, pose des problèmes importants puisque l'article L 2121-23 du Code Général des Collectivités Territoriales n'est pas respecté.

En envisageant dans un premier temps que les actes télétransmis dans le cadre de l'expérimentation du projet ACTES ne soient pas signés, le Ministère de l'Intérieur s'est, de ce fait, confronté à l'avis des élus locaux. En effet, selon l'Association des Maires de France, l'ensemble des données et documents envoyés doit être impérativement signé électroniquement par l'autorité compétente pour ainsi reconnaître la validité des actes envoyés. Dans le cas contraire, lors du contrôle de légalité externe de l'acte, le juge sera alors dans l'incapacité de vérifier si l'acte a été pris par l'autorité compétente et donc, il pourra en conséquence déclarer l'illégalité de l'acte.

Dans cette situation, peut-être serait-il nécessaire de modifier la législation actuelle afin que la numérisation du contrôle de légalité réponde aux exigences du Code Général des Collectivités Territoriales car en se fondant sur une totale confiance dans les compétences de l'auteur de l'acte, le Ministère de l'Intérieur ignore fortement le contrôle de légalité externe effectué par le juge administratif. Ainsi, il me semble important d'intervenir légalement sur ce point car au moment de la généralisation du projet, il est fort probable que de nombreux actes soient déclarés illégaux du fait de l'absence de signature de l'autorité compétente, ce qui pourrait fortement nuire à la stabilité juridique.

Toutefois, l'évolution incessante des technologies pourra, peut-être à terme, proposer une solution à ces difficultés. En effet, selon un rapport sur « la qualité professionnelle dans la signature électronique » datant de février 2004⁸⁵, est présenté un nouveau système dit de « multisignature électronique contrôlée ». Cette dernière se base alors sur les mêmes principes que la signature électronique classique en utilisant, toutefois, un certificat d'attribut indiquant les entités qui peuvent signer le document ainsi que l'ordre des différentes signatures. De cette façon, il sera tout à fait possible d'avoir sur un même document plusieurs signatures électroniques.

Ainsi, après avoir appréhender les difficultés juridiques que suscite la télétransmission des actes des collectivités territoriales, il convient d'étudier les moyens mis en place par le système FAST qui s'assimile à une véritable infrastructure de confiance.

C. Le besoin d'une infrastructure de confiance : le système FAST

En association avec plusieurs partenaires (la Poste, Thalès, le Crédit Agricole, Atos Origin, France Télécom et la banque allemande Gieseke et Devrient), la Caisse des Dépôts et Consignations a élaboré une plate-forme de télétransmission spécialisée dans l'envoi sécurisé des actes administratifs. En effet, cette infrastructure, dénommée « système FAST »⁸⁶, est, comme nous l'avons déjà précisé, mise à la disposition des collectivités territoriales participant à l'expérimentation du projet ACTES.

Concrètement, la télétransmission des actes des collectivités territoriales s'effectue en se connectant sur FAST par l'intermédiaire d'un code secret. En fait, l'agent qui rédige l'acte administratif, le fait signer électroniquement par son élu pour ensuite le transmettre de manière chiffrée et cryptée. Ainsi, le système FAST constitue une plate-forme de services dont le rôle est d'assurer la transmission à une entité destinataire d'un message signé électroniquement par une entité émettrice tout en conservant la trace des échanges.

⁸⁵ Rapport de l'Association IALTA sur « la qualité professionnelle dans la signature électronique », février 2004, 38p, disponible sur le site <http://www.ialta@ialtafrance.org>

⁸⁶ Fournisseur d'Accès Sécurisé Transactionnel

1) La confiance dans l'application FAST passe nécessairement par une politique de signature électronique

Afin d'effectuer l'échange de documents dans des conditions optimales de sécurité, le système FAST prévoit une gestion rigoureuse de la signature électronique. En effet, l'élu et l'agent disposent chacun d'un certificat électronique qui les identifie personnellement dans le cadre d'une procédure sécurisée.

Ainsi, pour l'élu qui signe un acte administratif, la signature électronique apporte en conséquence les mêmes garanties que la signature manuscrite à savoir l'identification de l'élu, seul titulaire du certificat utilisé, ainsi que l'intégrité du document transmis. Pour l'agent, la signature dite « technique » permet de s'assurer que la collectivité locale et lui-même sont bien identifiés et que le message n'a subi aucune de modification.

En conséquence, les certificats électroniques garantissant un degré élevé de sécurité juridique interviennent alors à deux niveaux différents. En effet, dans un premier temps, l'élu se connecte au portail de services FAST sur lequel il consulte la liste des documents en attente de signature. Après vérification des éléments constituant le document, il signe par la suite en cliquant sur le bouton « signer l'acte ». De fait, cette action déclenche alors la signature électronique de l'acte à télétransmettre. Dans un second temps, une fois l'acte signé par l'élu, l'agent se connecte également au portail de services FAST sur lequel il entre les données relatives à la télétransmission⁸⁷. Dans cette logique, lorsque ce dernier télétransmet le document en cliquant sur le bouton « télétransmettre », il déclenche non seulement la signature technique, mais aussi l'envoi du message au serveur des préfectures via l'application FAST.

Cependant, préalablement à l'attribution des certificats électroniques, la collectivité locale a le devoir et la responsabilité de choisir les agents qui, par délégation, seront habilités à signer les télétransmissions. En effet, la collectivité demeure responsable du suivi et du contrôle de la bonne utilisation des services FAST par ses agents. Ainsi, il revient à l'autorité locale de déterminer un ou plusieurs responsables de la télétransmission chargés de la délivrance et de la révocation des certificats électroniques octroyés par une autorité de certification.

Par ailleurs, la gestion des signatures électroniques ne se limite pas à leur attribution ou révocation, encore faut-il assurer la sécurité physique des données qu'elles contiennent. En effet, la fiabilité et l'intégrité de la télétransmission des actes reposent essentiellement sur la protection physique des certificats. C'est pourquoi, il est indispensable d'avoir recours un mot de passe « efficace » associant plusieurs types de caractères, mais également de stocker le support matériel du certificat dans un lieu sûr et en outre, de ne révéler à quiconque les mots de passe.

En conséquence, lorsque un problème est détecté par le système FAST, ce dernier en informe la collectivité locale et interrompt de suite la validation de la télétransmission de l'acte. En effet, l'application FAST procède de manière permanente à l'authentification à la

⁸⁷ C'est-à-dire la nature du document, le nombre de pièces jointes ...

fois de l'élu et de l'agent, mais aussi à la vérification des droits dans la mesure où il vérifie que la collectivité locale est bien inscrite aux services FAST ou encore, que l'agent est bien habilité à signer la télétransmission. Dans cette logique, l'application FAST exige de l'élu et de l'agent au moment de la connexion, de s'identifier en présentant son certificat ce qui permet de limiter l'accès aux services FAST.

Cependant, le système FAST ne se limite pas à la gestion des signatures électroniques car l'autre point majeur reste également celui de la gestion des preuves électroniques qui concerne tant la production, la gestion que la conservation de la preuve.

2) L'application FAST : une politique de gestion de preuve

La constitution et la conservation de la preuve permettent aux différentes collectivités territoriales ainsi qu'aux préfetures, de récupérer les données générées par l'application FAST afin de pouvoir rapporter la preuve de la réalité de l'échange électronique intervenu dans le cadre de la télétransmission.

Ainsi, l'organisation même du service permet donc d'engendrer une preuve avec un haut niveau de fiabilité. En effet, ce service est construit non seulement autour de d'une authentification forte de l'émetteur, mais aussi autour d'une inscription formelle d'une date et d'une heure précise grâce à un procédé fiable, ce qui se traduit par un environnement informatique hautement sécurisé.

Durant la période de l'expérimentation, les preuves sont susceptibles d'être consultables à la condition, toutefois, que l'élu établisse une demande motivée auprès de l'équipe du projet FAST. En outre, il est important d'indiquer que les solutions techniques et le mode de constitution des preuves sont basés sur les standards les plus ouverts et pérennes à ce jour, c'est-à-dire l'utilisation du format XML et des schémas standards existants.

Le processus de création de la preuve suit un cheminement bien déterminé dans la mesure où il existe un ordre dans la prise en charge des différents éléments. En effet, tout d'abord, l'application FAST s'attache à l'authentification de l'émetteur en analysant le certificat numérique accompagnant le message. Ensuite, il s'agit de prendre en compte l'horodatage du message afin d'associer une date et une heure certaine à l'arrivée du message à la plate-forme FAST⁸⁸. Pour continuer, le système s'occupe de la validation des signatures et de la transmission du message au destinataire. Ainsi, à l'issue de ces étapes, tous les éléments réunis doivent permettre de rapporter la preuve qu'un agent clairement identifié et dûment habilité, a transmis, à une date et une heure définies, un document signé par un élu. Et enfin, le processus de création de la preuve s'achève avec l'étape de la conservation de la preuve.

⁸⁸ Dans un souci d'optimisation, l'horodatage est alors confié à un tiers spécialisé et indépendant : la Poste

Enfin, afin d'être en mesure de répondre ultérieurement à toute requête et de vérifier les conditions de sécurité ayant entourées les échanges, l'application FAST garde une trace du contexte technique de l'échange. Ainsi, il s'agit d'informations relatives à la circulation du message au sein des réseaux et des équipements informatiques.

En définitive, les services de FAST sont uniquement relatifs à l'acheminement d'un message émanant d'une collectivité locale. En effet, l'application FAST n'intervient à aucun moment sur le contenu du message et son rôle se limite à six fonctions essentielles :

- recevoir les messages qui lui sont transmis par les collectivités territoriales
- horodater les messages afin d'y associer une date et une heure certaine
- valider les messages signés afin de vérifier leur intégrité, leur provenance et leur signature
- valider la signature électronique des documents métiers lorsqu'ils sont signés
- transmettre les messages au serveur des préfectures
- archiver les messages validés afin d'en conserver une trace fiable destinée à servir de preuve de la réalité des échanges numériques.

CONCLUSION

Au terme de cette étude sur la mise en œuvre de la télétransmission des actes, il est possible d'affirmer que le projet ACTES constitue une application pratiquement achevée dont la généralisation à l'ensemble du territoire est latente. En effet, sauf encore quelques difficultés techniques à surmonter, il semble de toute évidence que le contrôle de légalité sera à terme complètement numérisé, en tout cas, la réalité s'inscrit dans une telle perspective.

Toutefois, dans un souci de sécurité juridique, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les procédures administratives ne doit pas forcément s'inscrire dans la droite lignée des procédures dites « papier ». En effet, l'introduction de la dématérialisation doit également être une opportunité de « remettre à plat » une procédure légale afin de l'adapter aux exigences ou aux contraintes du numérique, car il est fort probable que d'autres questions ou problèmes surgissent lors de la généralisation du projet. En conséquence, il peut être préférable d'ajuster les textes législatifs aux évolutions des technologies, plutôt que d'adapter les technologies aux textes de lois au risque de créer de l'instabilité juridique. Ainsi, respecter à la lettre le principe du parallélisme des formes semble quelque peu trop restrictif dans un contexte de développement de l'administration électronique.

Par ailleurs, la mise en place d'une procédure complètement numérisée, soulève également des difficultés tenant notamment au besoin de continuité du service public. En effet, l'administration est dans l'obligation d'assurer continuellement le service public même si l'informatique comporte des risques de dysfonctionnement. Ainsi, dans la mise en œuvre généralisée du projet ACTES, il semble important de prévoir des plates-formes informatiques dites « de secours ou de remplacement » en cas d'attaques de virus ou de dysfonctionnement, comme cela est actuellement prévu dans le projet Copernic⁸⁹. De cette manière, l'administration serait alors en mesure de pallier à d'éventuelles difficultés techniques dans un délai très réduit.

En outre, il convient de préciser qu'il est impossible de concevoir une réussite totale du projet sans un minimum d'investissement humain. En effet, la mobilisation non seulement des agents mais aussi des élus, est indispensable à la concrétisation réelle du projet ACTES. De toute évidence, le côté psychologique reste un facteur déterminant dans le succès de

⁸⁹ Projet Copernic mené par le ministère des Finances afin de réaliser une administration fiscale électronique

l'administration électronique, c'est pourquoi, il est important que l'ensemble des acteurs soit informé et formé à ces nouvelles méthodes de travail.

Néanmoins, le problème qui me semble le plus préoccupant, tient au niveau très faible d'équipements informatiques au sein des petites ou moyennes collectivités territoriales. En effet, toutes les collectivités ne disposent pas des mêmes moyens informatiques et la télétransmission nécessite un minimum d'infrastructures telles que des ordinateurs de générations récentes et un accès à l'internet haut débit. La fracture numérique qui touche la France est le principal obstacle au développement de l'administration électronique. Face à ce problème majeur, l'Etat doit intervenir en instaurant une politique du « haut débit » sur la totalité du territoire. Lors de l'expérimentation sur la télétransmission des actes, le Gouvernement a financé les équipements informatiques puisque ce dernier a fourni les cartes à puce et leur lecteur. Ainsi, dans un souci d'égalité et de modernisation, pourquoi l'Etat ne financerait-il pas les infrastructures nécessaires ou pourquoi n'accorderait-il pas des bonifications aux collectivités territoriales désireuses de s'équiper ?

En effet, si le Gouvernement souhaite développer considérablement l'administration électronique, il devra sans doute encourager les élus comme il l'a fait avec les contribuables en leur accordant des avantages supplémentaires en cas de déclaration d'impôts via internet.

ANNEXE

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

- ***Droit administratif général***
Jean-Louis Autin et Catherine Ribot
Ed. Litec, 2^{ème} édition, 378p (p 120 – p122)
- ***Droit administratif***
Charles Debbasch
Ed. Economica, 6^{ème} édition, 883p (p331 – p340)
- ***Les collectivités territoriales en France***
Michel Verpeaux
Ed. Dalloz, 2002, 160p (p117 – p131)
- ***Contrôle a posteriori de la légalité des actes des collectivités locales***
Sabine Martin
Ed. Berger Levrault, 1990, 365p (p35 – p 154)
- ***Manuel de contrôle de légalité des actes des collectivités locales et de leurs établissements publics***
Pierre Fanachi, DGCL
Ed. Textes et documents d'application, 2^{ème} édition, 172p (p13 – p74)
- ***Recueil de jurisprudence du contrôle de légalité des actes des collectivités locales***
Pierre Fanachi, DGCL
Ed. Dalloz, 1996, 294p (p31 – p64)
- ***Le contrôle de légalité***
Pierre Brunelli
Ed. LGDJ, 1998, 105p (p15 – p105)

- ***Des actes unilatéraux des communes dans le contexte électronique***
Anne Cantero
Ed. PUAM, 2002, 447p (p 277 – p312)

Rapports :

- ***La qualité professionnelle dans la signature électronique***
Association IALTA France
Février 2004 – 38p
- ***Recommandations pour la sécurisation de l'horodatage électronique***
Association IALTA France
30 avril 2003 – 47p
- ***Téléprocédures : le temps de la mise en œuvre***
Publication réalisée sous la direction d'Alain Risson
24 janvier 2002 – 110p
- ***Organisation des collectivités locales : les TIC au service du changement***
Observatoire des télécommunications dans la ville
Mars 2002 – 92p
- ***Evaluation des e-procédures, expérimentation ADeP***
Observatoire des télécommunications dans la ville
Avril 2001 – 31p
- ***La société de l'information : enjeux et perspectives***
Observatoire des télécommunications dans la ville
Juin 2001 – 22p
- ***Vers la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité***
Inspection Générale de l'Administration
Juillet 2001 – 64p
- ***Guide de l'archivage électronique sécurisé***
Association IALTA France
12 juillet 2000 – 64p

Sites internet :

- <http://www.adae.gouv.fr/>
- <http://www.telecomville.org/>
- <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>

- <http://www.caissedesdepots.fr/>
- <http://www.amf.asso.fr/>
- <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/>
- <http://www.assemblee-nat.fr/>
- <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- <http://www.senat.fr/>
- <http://www.clic-droit.com/web/>
- <http://www.droit-ntic.com/>
- <http://www.foruminternet.org/>
- <http://www.droit-technologie.org/>