

MINISTERE DE L'INTERIEUR

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

**RAPPORT RELATIF A L'ORGANISATION ET AU
FONCTIONNEMENT DE LA CHAINE DE COMMANDEMENT
EN CORSE**

**Présenté par Daniel LIMODIN
Inspecteur Général de l'Administration**

MAI 1999

SOMMAIRE

I - Une chaîne de commandement particulièrement complexe.

A - Au sein du corps préfectoral

- 1°) Les attributions du Préfet adjoint pour la sécurité,
- 2°) Une réalité assez éloignée de l'esprit et de la lettre des textes,
 - a - Un dispositif à géométrie variable en Corse du Sud.
 - b - Le Préfet adjoint a un rôle plus administratif qu'opérationnel.
 - c - Le renforcement récent du pouvoir du préfet de zone de défense en cas de crise peut être source de conflits.

B) Entre le corps préfectoral et les services de police et de gendarmerie

- 1°) Avec les services de police.
- 2°) Avec la gendarmerie.
- 3°) Le cas particulier du GPS.

II - La faiblesse des dispositifs de coordination

- 1°) En matière de renseignement.
- 2°) En matière de protection rapprochée.
- 3°) En matière de fonctionnement du GPS.
- 4°) En matière de police administrative.
- 5°) En matière de relations cabinet - Préfet adjoint pour la sécurité.

III - Propositions :

- 1°) Relatives au poste de préfet adjoint pour la sécurité
 - a) Aménager la fonction en profondeur.
 - b) Ou supprimer le poste de Préfet adjoint pour la sécurité.

2°) Relatives à la coordination des renseignements

3°) Relatives aux réquisitions de forces de gendarmerie

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 28 avril 1999 (annexe n° 1), Monsieur le Ministre de l'Intérieur m'a demandé de conduire l'enquête administrative souhaitée par le Premier ministre, à la suite de l'incendie criminel survenu dans la nuit du 19 au 20 avril dernier, sur une plage au sud d'Ajaccio.

Le Ministre m'a fixé les objectifs principaux suivants :

1°) Procéder à un examen critique de l'organisation et du fonctionnement de la chaîne de commandement :

- au sein du corps préfectoral,

- entre le corps préfectoral et les forces de police et de gendarmerie placées sous l'autorité du Préfet ;

2°) Faire toutes propositions de nature à remédier à d'éventuels dysfonctionnements constatés,

3°) Me prononcer également sur d'éventuelles sanctions à mettre en oeuvre, s'il apparaissait que des fautes ont été commises à l'occasion de l'incendie de la paillote d'Ajaccio.

Je me suis rendu à Ajaccio d'une part du 29 avril au 2 mai inclus, d'autre part les 4 et 5 mai.

J'ai eu de longs entretiens avec le Préfet BONNET et ai entendu, en la simple forme administrative, les personnes dont le nom figure en annexe n° II.

Le présent rapport s'efforce de répondre point par point aux questions posées dans la lettre de mission de Monsieur le Ministre de l'Intérieur.

L'analyse de l'organisation et du fonctionnement de la chaîne de commandement dans le domaine de la sécurité en Corse met en relief une particulière complexité des dispositifs.

I - Une chaîne de commandement particulièrement complexe.

Cet aspect se vérifie à la fois au niveau du corps préfectoral et au plan des relations entre les Préfets et les services de police et de gendarmerie.

A - Au sein du corps préfectoral

1°) Les attributions du Préfet adjoint pour la sécurité

Conformément à la faculté offerte par les dispositions du décret du 29 septembre 1972, il a été créé en janvier 1983, un poste de Préfet délégué à la police à Ajaccio¹.

Mais compte tenu de la spécificité de la Corse, il a été dérogé dès l'origine à la règle du cadre départemental de la fonction.

Une circulaire du Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation en date du 16 mai 1983² précise le rôle et les attributions du commissaire de la République délégué pour la police. Elle comporte des dispositions spéciales pour le "cas particulier des départements de la Corse du Sud et de la Haute-Corse". Le Préfet délégué pour la police y exerce ses fonctions auprès des deux Préfets de département qu'il assiste. Aussi, la circulaire aménage-t-elle le dispositif général, en limitant au cas d'espèce, la délégation de pouvoirs consentie par les deux Préfets aux points suivants :

- maintien du bon ordre, de la sûreté et de la tranquillité publiques ;
- interdiction des manifestations sur la voie publique ;
- réquisition des forces de gendarmerie et des forces armées ;
- ordre de consigne et d'utilisation des C.R.S.

Pour les autres attributions de police, elle recommande de mettre au point, dans chaque département, "une procédure de consultation ou d'information pour toute affaire intéressant le Préfet délégué".

La délégation consentie par chaque Préfet s'analyse en une délégation de pouvoirs, impersonnelle, dessaisissant le délégant de ses compétences au profit du Préfet "délégué" qui peut désormais seul les exercer.

¹ Après Lyon, Marseille et Lille

² Circulaire n° 83-113

Un décret du 2 octobre 1989³ précise que dans les deux départements de Corse, les fonctions de Préfet adjoint pour la sécurité (nouvelle appellation) peuvent être exercées par le même Préfet. Il dispose que le Préfet de région et de zone de défense peut lui confier des tâches de direction et de contrôle des services de police, ainsi que la coordination opérationnelle de l'ensemble des forces participant à la sécurité.

Enfin, une circulaire interministérielle du 31 octobre 1994⁴ traite spécialement des responsabilités et des pouvoirs du Préfet délégué pour la sécurité en Corse. Toujours en vigueur juridiquement, elle précise que : "vous êtes responsable, sous l'autorité des deux Préfets de département, de la sécurité et, partant, le représentant privilégié du Gouvernement en la matière. Dans ce cadre, il vous revient de diriger les services de la Police Nationale et de coordonner l'action de tous les services, dont celle de la Gendarmerie Nationale et celle du service des douanes, qui concourent à la sécurité dans l'île".

En dépit de ces textes qui précisent les attributions du Préfet adjoint pour la sécurité, de façon non ambiguë, la chaîne du commandement (direction - coordination) est en fait plus complexe.

2°) Une réalité assez éloignée de l'esprit et de la lettre des textes

Dans la pratique, le schéma d'organisation et de fonctionnement est très différent, de cette conception officielle, même si les délégations de pouvoirs consenties par les deux Préfets, sont identiques.

Le Préfet adjoint a en charge, le maintien de l'ordre, l'interdiction des manifestations publiques, la réquisition des forces de gendarmerie et des forces armées et l'ordre de consigne et d'utilisation des CRS. Mais ce sont des compétences parfois formelles. Dans les faits, chacun des deux Préfets de département a conservé le pouvoir de direction réelle des forces de police et de coordination des forces armées.

Ainsi par exemple, la réunion de police hebdomadaire en Haute-Corse est elle présidée par le Préfet de ce département. Ce n'est qu'en son absence que le Préfet adjoint exerce cette compétence. Ceci ne peut, à l'évidence, conforter sa position face aux divers services de sécurité.

a - Un dispositif à géométrie variable en Corse du Sud.

Le Préfet de région préside le mardi et le jeudi à 18 heures, une réunion de police regroupant la sécurité publique, la police judiciaire, les renseignements généraux et le commandant de la Légion départementale de gendarmerie. Y participent également le Préfet adjoint, M. SPITZER et le Directeur de cabinet, M. Gérard PARDINI.

³ Décret n° 89-743 fixant la liste des départements dans lesquels un Préfet, adjoint pour la sécurité, est nommé auprès du Préfet

⁴ n° 94 - 13091 contresignée par le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, le Ministre de la Défense, le Garde des Sceaux et le Ministre du Budget.

Les lundi, mercredi et vendredi à 18 heures, le Préfet de Corse du Sud tient une réunion plus intime où ne figurent que le Préfet adjoint, le Directeur de cabinet, et le Colonel MAZERES, commandant la légion de gendarmerie.

Il m'a été indiqué que le Préfet de région retenait fréquemment à l'issue de la réunion, pour un entretien strictement personnel, le Colonel MAZERES.

Les autres chefs de service en charge de la sécurité ne sont reçus qu'à leur demande ou sur convocation.

Par ailleurs, le Préfet adjoint pour la sécurité tient deux réunions hebdomadaires, l'une le mercredi à 11 heures à Ajaccio, l'autre le vendredi à Bastia. Y assistent outre les RG, la PJ, et la sécurité publique, les CRS, la Douane, la PAF.

Aucune de ces réunions ne donne lieu à l'établissement d'un compte-rendu, ou même d'un simple relevé de décisions par crainte de "fuites".

Il faut remarquer qu'il n'y a pas en revanche de cellule de renseignement, plus confidentielle dans sa configuration et où ne participeraient que la PJ, les RG et la gendarmerie et le Préfet délégué pour la sécurité.

b -Le Préfet adjoint a un rôle plus administratif qu'opérationnel,

A l'égard de la police, la direction des services qu'il effectue concerne essentiellement la logistique et le personnel. C'est un "mini secrétariat général" pour l'administration de la police, bien qu'il y ait une antenne du SGAP de Marseille implantée à Ajaccio.

Il conçoit son rôle comme "réducteur de tensions" entre les deux Préfets de département dont l'inimitié est connue de tous et au plan juridique "comme unificateur de doctrine" (par exemple en matière de fermeture de débits de boissons).

Il n'a au demeurant compétence directe sur aucune des deux directions de la Préfecture d'Ajaccio qui relèvent du secrétaire général.

Enfin sa tâche est d'autant plus réduite au plan des initiatives que le Préfet de région, comme celui de Bastia, ont tous deux, antérieurement, été Préfet adjoint pour la sécurité en Corse. Ils conservent des souvenirs et des idées bien arrêtées sur le rôle du préfet adjoint, l'actuel ne faisant manifestement "pas le poids" face à la personnalité marquée des deux Préfets.

c - Le renforcement récent du pouvoir du préfet de zone de défense en cas de crise peut être source de conflits.

Un décret du 3 juin 1998⁵ pris à la demande du Préfet de région, lui attribue les pouvoirs d'un Préfet de zone de défense, en cas de crise.

⁵ Décret n° 98-438 modifiant le décret du 10 mai 1982

Dans une lettre adressée au Colonel MAZERES, le Préfet indique qu' "en cas de crise menaçant l'ordre public dans les deux départements de la collectivité" territoriale de Corse, le Préfet de Corse coordonne l'action des Préfets de département en vue de prévenir ou de faire face aux événements troublant l'ordre public".

La mise en oeuvre de ces nouveaux pouvoirs accordés au Préfet de Corse, si elle était trop fréquente par une interprétation trop extensive de la notion de crise, risquerait de placer "de facto" le Préfet de Haute-Corse en position de subordonné, dans un domaine où traditionnellement l'un et l'autre disposent d'un pouvoir propre.

B) Entre le corps préfectoral et les services de police et de gendarmerie

1°) Avec les services de police

Comme je l'ai déjà indiqué, les chefs des services de police ne participent pas aux réunions des lundi, mercredi et vendredi soir sous la présidence du Préfet BONNET. C'est ce dernier qui assure véritablement la direction des services de police, le Préfet adjoint étant placé pour l'essentiel dans un dispositif hiérarchique vis à vis du Préfet de Corse.

Le Préfet SPITZER ne donne vraiment des consignes aux policiers que pour fixer les orientations en matière de police de prévention pour une période déterminée : par exemple contrôle du port du casque par les motards, opération police - jeunesse...

La coordination quant à elle, est faite uniquement au cours des réunions hebdomadaires.

On est donc loin de l'esprit des textes créant les postes de préfets adjoint pour la sécurité, qui confiaient de réelles responsabilités, y compris opérationnelles, à ces hauts fonctionnaires.

2°) Avec la gendarmerie

Mise à part la création de l'unité spécialisée du groupe de pelotons de sécurité (G.P.S) aucun texte particulier ne concerne la gendarmerie en Corse dans ses rapports avec l'autorité administrative. C'est donc le régime du règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie du 20 mai 1903 (plusieurs fois modifié depuis) et le décret de discipline générale de 1976 qui s'y appliquent.

Ainsi la gendarmerie doit elle adresser des rapports ou faire des communications à l'autorité administrative pour les événements pouvant intéresser l'ordre public.

L'article 59 du décret de 1903 précise qu'il appartient au Ministre de l'Intérieur - dans les faits aux Préfets - de donner des ordres pour la police générale et pour la sûreté de l'Etat. Ce même article définit l'objet de la police administrative : la tranquillité du pays, le maintien de l'ordre et l'exécution des lois et règlements.

Le Préfet, représentant direct du Ministre de l'Intérieur, est un donneur d'ordres. C'est lui qui prescrit les mesures à mettre en oeuvre en matière de police administrative. Mais il ne peut intervenir légalement, de manière directe ou indirecte, sur les modalités d'emploi des forces de gendarmerie et d'exécution des missions qui leur sont confiées.

Les relations quotidiennes avec la légion de gendarmerie s'exercent par le truchement de l'officier de liaison affecté à la "Préfecture de Police", le lieutenant colonel PROST A PETIT. Au début de 1998, le Préfet BONNET avait également obtenu la mise à disposition auprès de lui du Lieutenant-Colonel CAVALIER qui avait été commandant de groupement dans les Pyrénées-Orientales. Il lui avait confié une mission principale, l'évaluation des forces de sécurité dans l'île. Il aurait remis deux rapports au Préfet. Je n'ai pu en trouver la trace dans la Préfecture. Il est actuellement chef de l'état major de la Légion de Gendarmerie.

Mais l'essentiel des relations "Préfecture - gendarmerie" s'effectue "Intuitu personae" entre le Préfet BONNET et le colonel MAZERES, devenu au fil du temps, sans doute le meilleur ami du préfet de Corse soumis à un profond isolement et à une protection rapprochée constante. La gendarmerie par le biais du colonel commandant la légion Corse a bénéficié d'un traitement de faveur et de la confiance totale du Préfet. Il n'en a pas été de même pour certains services de police surtout après les accusations portées contre le Préfet, consistant à lui attribuer une "enquête parallèle" dans "l'affaire ERIGNAC".

Le Préfet adjoint pour la sécurité m'a indiqué qu'à l'initiative du Préfet BONNET, cinq téléphones portables chiffrés de type SAGEM⁶, avaient été achetés par la Préfecture à la fin du premier semestre 1998. Outre les deux Préfets précités, les autres détenteurs de ces appareils ont été le Directeur du cabinet Gérard PARDINI, les Colonels MAZERES et CAVALIER. Aucun policier n'en a été doté. Cela prouve une nouvelle fois le sort particulier réservé à la gendarmerie.

3°) Le cas particulier du GPS

Le Préfet de région m'a déclaré, à plusieurs reprises, n'avoir jamais rencontré le Capitaine AMBROSSE, Commandant le GPS. J'ai recueilli les mêmes propos auprès du préfet adjoint ; seul le Directeur de cabinet m'a indiqué l'avoir cotoyé deux fois au cours de manifestations officielles.

Le GPS était directement rattaché à la légion de gendarmerie départementale de Corse. Une instruction du Directeur Général de la Gendarmerie du 27 juillet 1998⁷ définissait clairement les modalités de mise en oeuvre du GPS d'Ajaccio. Outre un groupe de commandement et un peloton hors rang (pour l'intendance) le GPS compte trois pelotons essentiels. Leur utilisation dépendait des autorités militaires suivantes :

⁶ avec facturation ne comportant pas le relevé des numéros appelés

⁷ n° 4928, instruction adressée au Général commandant la circonscription de gendarmerie de Marseille

<i>PELTON</i>	<i>AUTORITE AYANT LE POUVOIR DE SON EMPLOI</i>
Véhicules blindés (VBRG) / Protection des personnalités	- Commandant de légion pour les autorités militaires à protéger - Décision de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale (DGGN) pour les personnalités civiles.
Peloton d'intervention	Décision essentiellement de la DGGN (hors le cas de mesure conservatoire locale)
Peloton de renseignement et d'observation	Responsabilité du commandant de légion

Le Préfet de région n'avait aucun lien hiérarchique direct avec cette unité. Il en découlait les conséquences juridiques suivantes :

- seul le commandant de légion pouvait fixer les missions confiées au GPS (hormis les quelques cas où la compétence était attribuée à la DGGN) ;
- la planification éventuelle des missions n'était pas portée à la connaissance de l'autorité administrative ; le Préfet de Corse et le Préfet Adjoint pour la sécurité ne pouvaient normalement connaître les modalités d'emploi du GPS qu' à l'occasion des réunions de coordination "police" et à la seule diligence du représentant de la gendarmerie ;
- la préfecture ne disposait d'aucun pouvoir légal pour contrôler l'emploi du GPS (à l'exception de la mise en oeuvre des engins blindés).

Le préfet de région n'aurait pas eu connaissance de cette instruction de la gendarmerie avant la rédaction de son rapport au Ministre de l'Intérieur en date du 23 avril dernier. Il l'aurait demandée spécialement au Colonel MAZERES à cette occasion. Je n'ai pu vérifier si un tel document était dans les dossiers de la Préfecture, tous les papiers relatifs au GPS ayant été saisis par les magistrats.

Quant à la création de cette unité nouvelle, le Préfet Bonnet n'en revendiquait pas la paternité. A son arrivée, il a considéré que le problème local était plus celui de la "mafia" que du nationalisme. Il a demandé la création sur un site sécurisé d'une "plateforme interservices" regroupant magistrats, enquêteurs et attachés spécialisés. Il a été finalement décidé de créer un "pôle économique et financier" au sein du tribunal de Grande Instance de Bastia.

Il est exact que l'idée d'un GPS avait été envisagée par la DGGN⁸ pour transformer l'escadron de gendarmerie mobile 31/6 (en résidence permanente en Corse) en une structure plus opérationnelle. Par ailleurs, le prédécesseur du Colonel CAVALIER avait, m'a-t-on dit, pensé introduire au sein de l'escadron, un groupe de surveillance (G.O.S.) et de mettre plus largement cet escadron au service des unités de gendarmerie départementales.

Il n'en demeure pas moins que le Préfet Bonnet a sans doute effectivement plaidé en faveur de la création du GPS. Il a d'ailleurs participé à une réunion interministérielle d'arbitrage sur ce sujet, le 14 mai 1998⁹.

Enfin le directeur de cabinet, M. PARDINI était l'une des rares personnalités civiles d'Ajaccio à faire l'objet d'une protection assurée par le GPS alors que le partage des missions entre la gendarmerie et l'unité de protection de la police nationale (UPPN) s'effectue en fonction des zones de compétences traditionnelles de la police et de la gendarmerie. Dans ce cas, les contacts avec le GPS étaient donc quotidiens.

*
* *

On ne peut pas parler administrativement de réels dysfonctionnements dans la chaîne de commandement au niveau départemental. En Corse du Sud le préfet de région était le véritable "patron" en matière de sécurité, ayant concentré sur sa personne la synthèse de toutes les sources de renseignements, ayant relégué le préfet adjoint au rang de simple gestionnaire pour l'essentiel, privilégiant le pouvoir hiérarchique par rapport à l'exercice de véritables pouvoirs transférés, y compris vis à vis de ceux délégués par son collègue de Haute-Corse. C'est ainsi par exemple que des demandes de réquisition d'escadron ou de véhicules blindés, ont pu être bloquées au passage du point obligé que constitue le préfet adjoint sur instruction du préfet de région.

C'est l'un des vices initiaux de la construction juridique très artificielle mise en place en Corse pour tenir compte de l'existence de deux départements. Il y a un risque majeur de conflits en cas de mésentente entre les deux préfets.

Par ailleurs, le Préfet de région a pu faire venir près de lui d'anciens collaborateurs des Pyrénées orientales (MM. PARDINI, CAVALIER notamment) qui ont constitué ce que le Préfet Adjoint appelle le "premier cercle" dont il ne faisait pas partie.

II - La faiblesse des dispositifs de coordination

En dépit des apparences le dispositif de coordination des actions et des services n'apparaît pas être particulièrement performant, et ce dans au moins deux domaines.

⁸ cette indication m'a été fournie par le Général CAPDEPONT qui à l'époque était Major Général de la Gendarmerie

⁹ Le GPS est créé à compter du 1^{er} juin 1998 par dissolution de l'escadron 36/1. Sa dissolution est intervenue le 5 mai 1999.

1°) En matière de renseignements

La multiplicité des réunions de police à géométrie variable en Corse du Sud est une caractéristique essentielle du dispositif mis en place. Peu de préfets de grands départements ou de régions trouvent le temps nécessaire à la tenue de telles réunions. Ils s'en remettent en général, au préfet délégué ou s'ils n'en sont pas dotés, à leur directeur de cabinet.

En Corse le Préfet préside 5 réunions par semaine. Quoiqu'il puisse être reproché au Préfet Bonnet, on ne peut que rester confondu par un tel dispositif, gourmand en temps, traduisant la volonté de faire progresser les enquêtes, de découvrir de nouveaux actes répréhensibles d'en rechercher les auteurs, et de saisir le Parquet (article 40 du CPP).

Mais cette coordination du renseignement ne peut être faite en totalité que par le Préfet lui-même, seul homme à détenir toutes les informations.

En effet beaucoup de réunions se tiennent dans une configuration trop ouverte pour être utiles et propices à l'échange d'informations par nature confidentielles.

Les services de police considèrent par ailleurs qu'ils ne sont pas assez, ou pas du tout, renseignés par la gendarmerie, même lorsque celle-ci intervient dans leur zone de compétences. Il est vraisemblable que cette critique doit être faite par la gendarmerie à l'endroit de la police. Mais je n'ai pu le vérifier.

2°) En matière de protection rapprochée

En dépit de ses demandes réitérées, le commandant de l'UPPN n'a toujours pas pu obtenir du Préfet adjoint une décision favorable au principe d'une rencontre de l'ensemble des fonctionnaires et militaires effectuant, en civil, des missions de protection et destinée à ce qu'ils se connaissent physiquement.

Cela serait pourtant de nature à éviter tout risque de méprise aux conséquences pouvant être dramatiques en cas de nécessité d'utiliser les armes à feu.

3°) En matière de fonctionnement du GPS

Lorsque le Préfet a ordonné le 5 avril, la démolition de paillotes situées sur le domaine public maritime, après avoir réquisitionné le génie militaire, un propriétaire refusant de voir son restaurant démoli s'est retranché à l'intérieur de l'établissement avec femme et enfants.

Le GPS a dû intervenir pour les évacuer. Mais le déménageur qui devait emporter les meubles avant destruction de l'établissement, a gagné du temps en effectuant une sorte de grève du zèle. Cela a permis à des leaders nationalistes et à des élus (dont MM. LEOTARD et ROSSI) de venir sur place pour manifester.

Finalement une délégation de membres de l'Assemblée Territoriale conduite par M. ROSSI, a été reçue en fin de journée à la Préfecture par le Secrétaire Général et le Directeur de Cabinet. Il a été finalement décidé d'accorder un sursis à démolition jusqu'au 30 octobre 1999, à condition que les contrevenants prennent l'engagement écrit de procéder d'ici là, à une destruction spontanée de leurs bâtiments.

Une photo dans le journal "La Corse" du 10 avril montre la présence sur le site, à côté des engins du génie, de deux véhicules blindés de la gendarmerie. La légende sous le cliché, indique que "deux véhicules de ce type étaient venus prêter main forte aux forces de l'ordre". Or le préfet n'avait pas procédé à la réquisition préalable obligatoire en cas d'intervention de ces véhicules.

Interrogée à ce sujet, la légion aurait répondu qu'il s'agissait de la présence fortuite de véhicules non armés effectuant leur "essai technique hebdomadaire de roulage".

Une telle coïncidence pour le moins étrange, entre l'opération de destruction et l'essai technique, a contribué à renforcer dans l'opinion publique le caractère militarisé de l'exécution des décisions préfectorales. Elle démontre à tout le moins, un manque évident de coordination au sein de l'ex GPS, les véhicules blindés constituant l'un des pelotons de cette unité.

4°) En matière de police administrative

Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 10 mai 1982 "le préfet à la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et de l'ordre public. Il veille à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales".

En Corse du Sud, la préfecture n'a que deux directions. La Direction de l'administration générale, de la réglementation et de l'accueil est rattachée au secrétaire général. Contrairement à l'esprit des textes relatifs à la création des préfets délégués pour la police, les bureaux concourant à la police administrative correspondant aux anciennes directions de la réglementation, n'ont pas été placés sous l'autorité du préfet adjoint pour la sécurité.

Si les polices spéciales sont appliquées par la Préfecture de Corse, sous les ordres du Secrétaire Général, la police administrative générale, paraît quelque peu délaissée, (hormis les actions relatives à la circulation routière), au profit de la lutte anti-criminalité et de la répression des faits délictueux qui incombent à la police judiciaire (sous la direction et la surveillance des magistrats). Certes la frontière est parfois étroite et floue entre les deux types de police. Ainsi quand les services de police ou de gendarmerie surveillent un établissement pour s'assurer que la personne qu'ils doivent évacuer avant destruction du bâtiment y est bien présente, il s'agit d'une opération de police administrative directement placée sous le contrôle du préfet.

Je n'ai par ailleurs pas trouvé de réelles instructions écrites en matière de police administrative, qui semble quelque peu reléguée au second plan des préoccupations de la préfecture.

5°) En matière de relations Cabinet - Préfet Adjoint pour la Sécurité

Le Directeur de Cabinet, nonobstant l'existence d'un Préfet Adjoint, avait conservé ses compétences en matière de défense et de sécurité civile. Bien que ne présidant plus les réunions de police au niveau départemental, il participait à toutes les séances de travail "police - gendarmerie", présidées par le Préfet. Il y avait là une indéniable confusion des genres, avec un risque sérieux de chevauchement de compétences.

*
* *

Toutes ces faiblesses du dispositif de coordination sont de gravité inégale. Aucune ne présente un caractère de dysfonctionnement tel, qu'il ne puisse y être remédié à court terme.

III - Propositions

A l'issue de cette enquête, je crois nécessaire de faire les propositions suivantes:

1°) Relatives au poste de Préfet-Adjoint pour la sécurité

Une alternative se présente pour remédier à la complexité, à la lenteur administrative et au manque de coordination véritable dans la chaîne du commandement.

a) Aménager la fonction en profondeur

Cet aménagement consisterait à:

- substituer le principe de la délégation de signature à celui de la délégation de pouvoir. Ainsi les Préfets de département auront-ils, chacun pour ce qui le concerne, la possibilité d'évocation des dossiers. Le pouvoir hiérarchique sera alors incontestable et la responsabilité sera transférée à l'autorité délégante de plein droit. Cela nécessite la modification du décret de base déjà cité ;

- donner au Préfet adjoint de réelles compétences en matière de police administrative (débits de boissons, fermetures tardives, réglementation des armes, sécurité routière, etc.) ainsi que dans le domaine de la défense, de lutte contre l'incendie ;

- créer une troisième direction de préfecture par redéploiement d'une partie des effectifs de la direction de l'Administration Générale en charge des tâches de "réglementation" et la plaçant sous les ordres directs du préfet délégué ;

- rattacher l'antenne du SGAP de Marseille implantée dans l'Ile et le Centre Régional de Formation de la Police au Préfet Délégué ;

- changer le titre actuel en " Préfet délégué à la sécurité et à la défense".

b) Supprimer le poste de préfet adjoint pour la sécurité.

Cette proposition a ma préférence, car la fonction de préfet-adjoint n'a pas rempli "de facto" réellement son rôle de direction de coordination et de contrôle des forces de police et de gendarmerie. Dans une région bi-départementale, une telle institution porte en elle, les germes de conflits majeurs entre les deux préfets de département, le positionnement hiérarchique du préfet adjoint ne lui permettant pas de jouer un rôle d'arbitre.

Plusieurs mesures devraient accompagner cette suppression :

- attribution selon le droit commun, des compétences au Directeur de Cabinet ;

- classement en première catégorie de ce poste pour le faire tenir par un sous-préfet chevronné ;

- renforcement des effectifs du cabinet par redéploiement des agents en fonction à la "préfecture de police".

2°) Relative à la coordination du renseignement

Cela implique la tenue régulière par le préfet de région ou son directeur de cabinet, d'une réunion de renseignements où ne participeraient que les Renseignements Généraux, la Police Judiciaire, la gendarmerie et éventuellement la sécurité publique.

3°) Relatives aux réquisitions des forces de gendarmerie

Sous l'empire du dispositif existant lors de la présence permanente d'un escadron à Ajaccio, le 31/6, sa réquisition supposait une double demande :

- une réquisition générale pour le général commandant la circonscription de Marseille ;

- une réquisition particulière au plan local.

Cette procédure lourde avait disparu avec la création du GPS. Il faudrait que le nouveau dispositif, évite un retour à l'ancien système.

Paris, le 7 mai 1999
Daniel LIMODIN
Inspecteur Général de l'Administration

28 AVR. 1999

LE MINISTRE

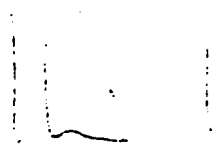
Monsieur l'Inspecteur Général,

A la suite de l'incendie criminel survenu dans la nuit du 19 avril dans un restaurant de plage au Sud d'Ajaccio, le Premier ministre a souhaité qu'une enquête administrative soit diligentée par un Inspecteur Général de l'Administration placé auprès du Ministre de l'Intérieur, mais à caractère interministériel.

Je vous demande de conduire cette enquête, qui a pour but de procéder à un examen critique de l'organisation et du fonctionnement de la chaîne de commandement au sein du corps préfectoral et entre le corps préfectoral et les forces de gendarmerie et de police placées sous l'autorité du préfet.

Au cas où des dysfonctionnements seraient relevés, vous voudrez bien faire toutes propositions de nature à y remédier. Vous vous prononcerez également sur les éventuelles sanctions à mettre en oeuvre s'il apparaissait que des fautes ont été commises à l'occasion de l'incendie de la "paillote" d'Ajaccio.

Veuillez agréer, Monsieur l'Inspecteur Général, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Pierre CHEVENEMENT

Monsieur Daniel LIMODIN
Inspecteur Général de l'Administration

ANNEXE n° II

LISTE DES PRINCIPALES PERSONNES RENCONTREES

- M. Bernard BONNET	Alors Préfet de la Région Corse, Préfet de Corse-du-Sud
- M. Bernard LEMAIRE	Préfet de Haute-Corse
- M. Gérard PARDINI	Directeur de cabinet
- M. Bruno DELSOL	Secrétaire Général
- M. Jean-Paul BONNETAIN	Secrétaire Général pour les Affaires Economiques de Corse
- M. Francis SPITZER	Préfet-adjoint pour la Sécurité
- M. Jean-François ELLY	Commissaire Principal, Directeur adjoint du Cabinet du Préfet adjoint pour la Sécurité,
- M. Etienne PROST A PETIT	Lieutenant Colonel de gendarmerie, Officier de liaison
- M. Jean-Marc FREY	Directeur départemental de la sécurité publique
- M. Gérard PUIER	Directeur Départemental des Renseignements Généraux
- M. Frédéric VEAUX	Directeur de la Police Judiciaire
- M. CAMPERGUE	Commandant de l'UPPN.