

la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

Réussir le concours d'attaché

2002

N°

21

- Culture générale : laïcité, histoire et actualité
- Droit civil : les droits de la personnalité
- Urbanisme : la notion de travail public
- Urbanisme : les administrations d'Etat et l'environnement
- Finances publiques : l'unité
- Finances publiques : le principe de l'universalité

Sommaire

ÊTRE INTERROGÉ SUR SA SPÉCIALITÉ OU COMMENT GAGNER DES POINTS

MAÎTRISER L'INTITULÉ DE L'ÉPREUVE	265
ENGAGER LES RÉVISIONS	265
GÉRER L'ÉPREUVE	266
FAIRE UN PLAN	267

CULTURE GÉNÉRALE : LAÏCITÉ, HISTOIRE ET ACTUALITÉ

I/ DE 1789 À LA CONSTITUTION DE 1958	268
I.1) La séparation de l'église et de l'Etat.	268
I.2) L'école de la République	268
II/ À LA RECHERCHE D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE	269
II.1) Liberté d'expression et neutralité	269
II.2) Vers un modèle européen?	269

DROIT CIVIL : LES DROITS DE LA PERSONNALITÉ

I/ LE DROIT À L'INTÉGRITÉ PHYSIQUE

I.1) Le titulaire de la protection	271
I.1.1. Le commencement de sa vie	271
I.1.2. La fin de vie	271
I.2) Le contenu de la protection	271
I.1.2. Le principe	271
I.1.3. L'exception	271

II/ LE DROIT AU RESPECT DE SA VIE PRIVÉE

II.1) La notion de vie privée	272
II.2) L'étendue de la protection	272

III/ LE DROIT À L'IMAGE

IV/ LE DROIT À LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE

URBANISME : LA NOTION DE TRAVAIL PUBLIC

I/ L'OPÉRATION DE TRAVAIL PUBLIC

La définition traditionnelle:

L'innovation jurisprudentielle des arrêts Effimieff et Grimouard

II/ L'OUVRAGE PUBLIC

URBANISME : LES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT ET L'ENVIRONNEMENT

I/ L'ADMINISTRATION CENTRALE

A) Le ministère

a) L'élargissement des compétences	275
b) La réorganisation des structures	275
B) Les organes interministériels	275
a) Les organes interministériels généraux	275
b) Les organes interministériels spécialisés	276
II/ L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE	276
A) Le préfet	276
a) Le préfet de région	276
b) Le préfet de département	276
B) Les services extérieurs	277
a) Au niveau régional	277
b) Au niveau départemental	277

FINANCES PUBLIQUES : L'UNITÉ

I/ LA DIVISION DU BUDGET EN TROIS COMPOSANTES

A) Les budgets annexes	278
a) L'origine des budgets annexes	278
b) Les différents budgets annexes	278
B) Les comptes spéciaux du trésor	278
a) Origine	278
b) Les catégories de CST	278

II/ LA MULTIPLICATION DES ACTES BUDGÉTAIRES

A) La multiplication des actes législatifs	279
a) Les lois de finances rectificatives	279
b) La loi de règlement	279
B) La multiplication des actes réglementaires	280
a) Les actes réglementaires permettant l'application de la loi de finances	280
b) Les actes réglementaires modifiant la loi de finances	280

FINANCES PUBLIQUES : LE PRINCIPE DE L'UNIVERSALITÉ

I/ LA SIGNIFICATION DU PRINCIPE

A) La signification technique	281
a) La règle du produit brut	281
b) La règle de la non-affectation des recettes	281
B) La signification politique	281
a) La volonté de connaître avec exactitude le montant des dépenses.	281
b) La volonté de connaître avec certitude le montant des dépenses.	281

II/ L'ASSOUPLISSEMENT DU PRINCIPE

A) L'assouplissement de la règle du produit brut.	281
a) Dans les comptes spéciaux du trésor (CST)	281
b) Dans le budget général	281

B) L'assouplissement de la règle de la non-affectation des recettes	281
<i>a) Dans les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor</i>	<i>281</i>
<i>b) Dans le budget général</i>	<i>281</i>

Être interrogé sur sa spécialité ou comment gagner des points

Réalisé par Francis PIAN — MB Formation



www.mbpredpa.com

Passer un concours n'est jamais un moment très agréable pour personne. Le sentiment d'être jugé et catalogué dans les bons ou les autres ne convient guère sauf pour les battants dans l'âme. Nous le savons tous et particulièrement les membres du jury. Alors pourquoi agir ainsi ? Tout simplement pour permettre à chacun d'entre les candidats de montrer au mieux ses compétences. L'épreuve dite de spécialité est celle qui permet d'apprécier le mieux vos compétences et votre capacité à faire face aux commentaires et éventuellement critiques comme tout cadre territorial pourra y être confronté. À vous de faire au mieux.

Afin d'éviter aux candidats de devoir se déplacer plusieurs fois, les centres de concours groupent les épreuves sur une journée, voire une demi-journée. Il faut bien vérifier votre convocation et ne pas vous tromper d'épreuve devant le jury, surtout avec des sujets transversaux. En effet, un thème comme la responsabilité peut être donné en culture générale comme en droit civil ou en gestion administrative. Seule l'émotion peut vous entraîner à de telles erreurs, pensez-vous ! Le problème est que justement l'émotion est une réalité dans ces moments-là.

Maîtriser l'intitulé de l'épreuve

Relisons l'intitulé exact de l'épreuve pour mieux en cerner les contours et les attentes du jury.

En administration générale, cette deuxième épreuve s'intitule : « interrogation orale portant, au choix du candidat au moment de l'inscription, sur l'une des matières suivantes : finances publiques, droit civil, droit de l'urbanisme, gestion administrative ».

En gestion du secteur sanitaire et social, l'intitulé est quasiment identique sauf que les matières sont « institutions sociales et droit social, institutions sanitaires et droit de la santé, économie sanitaire et sociale et grandes politiques sociales ».

En analyste, il s'agit d'une « interrogation orale portant sur la gestion et le traitement de l'information ».

Il faut noter que la spécialité animation 1^{er} concours ne comprend qu'une seule épreuve orale relative à la motivation du candidat et à son aptitude à exercer des missions incombant au cadre d'emplois des attachés territoriaux.

En revanche pour le second concours de la « filière animation », l'interrogation orale porte sur l'une des matières suivantes : psychologie sociale, environnement juridique, social et culturel de l'animation.

Comme nous l'écrivons pour chaque épreuve au choix, rappelez-vous de vos choix précis lors de votre inscription. Malheureusement, nos conseils sont le produit de nombreuses années de « prépa concours » et nous avons souvent rencontré des candidats qui ne se souvenaient plus de leurs options.

Ce choix va engager votre réussite au concours. Autant, il est difficile d'être exigeant face à un candidat qui se voit imposer un sujet sur un thème qu'il maîtrise plus ou moins en conversation avec le jury (épreuve n° 1 de l'oral), autant le jury sera plus exigeant sur l'épreuve de spécialité que vous avez choisie *a priori* en fonction de vos connaissances.

Le programme des épreuves vous a été donné dans la brochure exposant le déroulement du concours, donc vous ne pouvez l'ignorer. De plus,

vous connaissez ce programme depuis votre inscription au mois de septembre-octobre de l'année passée, donc vous avez pu mesurer le travail à accomplir pour être à la hauteur. Pour vous aider, ces programmes ont été repris dans le cahier numéro 18 en supplément de la Gazette des communes n° 6/1632.

Très concrètement, vous ne pourrez pas « botter en touche » en prétendant que vous ne connaissez pas très bien la matière. Le jury sera composé de spécialistes que vous n'éblouirez pas avec des artifices de communication ou vestimentaires. Ces personnes : élus, fonctionnaires, enseignants sont au fait de la réglementation et des expériences menées dans votre domaine d'interrogation. Il n'est pas possible de les mener en bateau.

De plus, c'est vous qui avez choisi la matière, il vous est difficile de faire croire qu'on vous l'a imposée.

Enfin et particulièrement dans le secteur social, il est à noter que les matières se superposent quelque peu. Les grandes politiques sociales se recoupent avec les institutions sociales et le droit social.

Pour « achever » le candidat « amateur », il faut souligner que ces épreuves ont une durée de quinze minutes avec un temps équivalent de préparation. Cette préparation vous permet de bien structurer votre intervention et de vous remettre de vos émotions de la « découverte » de la question. La durée de l'épreuve vous permet aussi de montrer au mieux vos connaissances.

Engager les révisions

Votre expérience professionnelle, vos études récentes, votre formation prépa concours du CNFPT ou d'un organisme autre constituent les bases de votre travail de révision en lien avec le programme.

Pour autant un support est essentiel sous forme livresque. Dans le prochain cahier, nous allons proposer une bibliographie indicative des manuels les plus utiles en lien avec le concours. Soyez sélectifs dans vos lectures. En effet, les ouvrages de relations internationales ou de droit constitutionnel sont moins utiles car sans lien avec le programme de l'oral. Il convient de découper ce programme en différents thèmes homogènes qui pourront constituer des dossiers de travail.

Si nous prenons le programme du droit de l'urbanisme, huit thèmes et donc dossiers émergent : le domaine public-privé de l'administration, les travaux publics, les documents d'urbanisme, les opérations d'urbanisme, le permis de construire et les règles de construction, l'expropriation, l'aménagement du territoire et environnement, la politique de la ville. Cette division a toujours une part d'arbitraire, mais elle permet de scanner le travail du candidat. Attention, si vous avez choisi cette matière, le droit en ce domaine évolue rapidement. Les ouvrages vieillissent très vite. La loi dite SRU a modifié de nombreux points et vos manuels de 2001 sont dépassés par rapport aux POS devenus PLU ou aux SCOT divers et variés. Un ouvrage comme « *Le droit de l'urbanisation après la loi SRU* » de Dominique PIPARD-THAVEZ et Alain MAILLARD paru en janvier 2002 chez MBFORMATION est tout indiqué pour être à jour en ce domaine. Vous ne pouvez pas vous contenter d'un petit fascicule sur une matière car votre intervention sera nourrie de connaissances, de définitions,

Être interrogé sur sa spécialité ou comment gagner des points

de références juridiques, d'arguments, de jurisprudences pour certaines matières, d'exemples concrets.

Dans certains cas, des ouvrages correspondent exactement au programme du concours, il en est ainsi en droit social et institutions avec l'ouvrage relatif à « *la protection sociale en France* » dirigé par Marc de MONTALEMBERT et paru en décembre 2001 dans la collection « Les notices » à la Documentation française. Pour les candidats qui ont choisi cette option, les thèmes abordés et la qualité d'information, la précision rédactionnelle en font un ouvrage de référence pour ce concours et d'autres.

Le manuel est donc essentiel, mais surtout laissez de côté ce qui ne correspond pas au programme du concours (il y a déjà suffisamment de matière à traiter).

Cette approche signifie aussi que vous devez mettre à jour vos connaissances. Il est impossible que vous ignoriez la mise en place de l'APA en social ou l'état des débats parlementaires. La lecture des revues spécialisées est essentielle, tout comme la consultation des sites Internet les plus pertinents: celui du Premier ministre, celui du Sénat. Le portail *service public.fr* doit vous permettre d'accéder à toutes les sources utiles pour le concours.

Bien entendu des revues plus professionnelles comme la *Gazette des communes* permettent de connaître les débats qui animent le secteur des collectivités territoriales, surtout si vous n'êtes pas déjà en poste dans une collectivité. Une analyse comparative de ces différentes revues vous facilitera le travail pour appréhender les thèmes les plus courus et les travailler en conséquence.

C'est la régularité dans vos révisions qui facilitera l'assimilation des données.

Dans ce cas aussi faites des tableaux de synthèse. Ne vous contentez pas de lire sans faire des liens entre les lectures. Le tableau ci-dessous vous aidera en cette démarche.

Manuel	Reves spécialisées	Jurisprudence	Site Internet	Culture professionnelle
I	Actualisation	CE 2000	Légifrance	Expérience au sein de la collectivité
II	Complément		Sénat	
III	Opposition	CAA PARIS 2001		
IV			Assemblée nationale	Expérience associative
Faire le lien avec d'autres thèmes				

Il est préférable de réaliser ces tableaux en les adaptant à votre pratique de travail plutôt que de laisser s'entasser des piles de documents ou autres photocopies. La synthèse s'opère et l'assimilation aussi au fur et à mesure de vos lectures.

Comme pour la culture générale, il faut démarrer le plus tôt possible, c'est-à-dire aujourd'hui.

Allez dans des librairies spécialisées en droit et gestion de l'administration. Souvent, vous y trouverez des vendeurs conseillers eux-mêmes étudiants. Regardez tout de même l'année d'édition de l'ouvrage et n'allez pas dans ces libraires d'occasion qui vous proposeront des livres utiles pour l'histoire du droit!! Le concours est aussi un investissement.

Février, mars, surtout avril sont des mois d'acquisition de connaissances si vous ne l'avez pas fait auparavant. Mai est consacré aux révisions sur fiche. Juin correspond à l'épreuve.

Nous avons détaillé dans les cahiers 18 et 19 d'autres conseils de révision. À vous de vous y reporter.

Gérer l'épreuve

L'épreuve est à la fois physique et intellectuelle. Si l'écrit est éprouvant par la longueur de la durée, l'oral se caractérise par une intensité qui

peut bloquer le candidat le plus optimiste et détendu. À notre sens, être sûr de ses connaissances constitue une bonne manière de lutter contre le stress.

Les conseils à l'égard de la période qui précède l'épreuve sont contradictoires. Certains formateurs conseillent de réviser jusqu'au bout et la chance de tomber sur le thème entrevu dans le couloir fait le reste. D'autres préfèrent tout arrêter 48 heures avant l'épreuve et proposent d'aller au cinéma, à la piscine ou autres moyens de détente. À notre avis, les deux ont leurs avantages et leurs inconvénients. Un peu de stress permet de dynamiser le candidat, trop de détente lui fait croire que l'épreuve est passée. De même réviser jusqu'au bout risque de créer un mélange de données et une confusion qui ira croissant au fur et à mesure de l'attente dans des conditions pas toujours très confortables. Comme à l'accoutumée, il faut rechercher l'équilibre. Arrêtez de réviser la veille de l'épreuve en fin d'après-midi. Cela vous permettra de suivre l'actualité par la lecture de votre journal favori, le suivi d'une émission pertinente et de reposer vos neurones. La vie familiale peut avoir du bon à cet effet. Évitez de faire la fête et la sérénité doit prédominer le lendemain. Pas de révision non plus dans les transports en commun ou seulement des points de détail ultimes.

N'écoutez pas les rumeurs absurdes qui courent dans les couloirs du centre d'examen. Certains candidats écoulent leur angoisse en paniquant tout le monde et même dans certains cas, les organisateurs eux-mêmes. Arrivé devant les examinateurs, vous tirez la plupart du temps, un numéro au hasard. Celui-ci correspond à un sujet. Il n'y a pas de choix. Vous ne devez pas hésiter pour le traiter.

Trois cas peuvent se présenter: le sujet plat, la question, la citation. Le sujet plat est de loin le cas le plus fréquent. Il peut voir énoncé suivant: « le contrôle de gestion des collectivités territoriales » ou encore « le rôle de la commission informatique et libertés ».

Plus rarement, il peut s'agir d'une question directe: « le droit de l'urbanisme est-il respectueux du droit de propriété? » ou « délinquance: prévention, répression, solidarité? ».

Encore plus rarement, la citation peut être proposée à la sagacité du candidat. Ainsi en finances publiques, l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789: « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable: elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.* ».

Généralement les candidats se sentent perdus face au sujet. C'est normal, vous êtes en quelque sorte agressé par une interrogation que vous ne maîtrisez pas. Le jury lui est plus serein par rapport à elle, même s'il ne la maîtrise pas complètement. Cela doit vous rassurer. Le jury tout en étant composé de spécialistes n'a pas une culture universelle.

Vous avez droit à un temps de préparation de quinze minutes. Il faut l'utiliser en totalité. Installez-vous le plus confortablement possible. N'utilisez que des feuilles fournies par l'administration en guise de brouillon. Ayez deux stylos en cas de panne et qui permettent une écriture aisée en liaison avec la souplesse de votre pensée.

Commencez par lire tranquillement le sujet. En cas de citation ou de question, repérez le sens, les sous-entendus ou non dits. Dans tous les cas, sélectionnez les mots clés, donnez les définitions. Ce travail de définition vous permet de mieux vous faire comprendre et surtout d'organiser l'entretien dans un sens que vous maîtrisez. Donner une définition du service public, de l'intérêt général ou des ressources des collectivités cadre le débat. Cela fait aussi « remonter à la surface » des données que votre esprit oublie sur le moment alors que vous avez travaillé dessus pendant plus de trois mois.

Cette recherche des définitions est importante car le jury pourra vous demander ce que « vous entendez par... » suivi du thème de la question. Il vaut s'y préparer.

Toutefois, le contexte est aussi important. Un point d'interrogation, un point d'exclamation, une virgule change le sens d'une phrase.

Les petits mots comme « et », « ou », « tel que », « etc. » donnent une dimension au sujet et le candidat qui ne comprend pas la

question, commet une bévue redoutable. En effet, il sera interrogé et sans doute déstabilisé par cette approche du sujet qu'il n'avait pas mesurée.

Il ne faut pas confondre un sujet formulé ainsi : « l'amélioration de l'aide aux personnes âgées dépendantes : de la PSD à l'APA » avec « la PSD, l'APA, une aide aux personnes âgées dépendantes ». La thématique est apparemment identique, mais la logique est différente. Dans le premier cas, c'est l'évolution qui est intéressante : Comment est-on passé de la PSD à l'APA ? Dans le second cas, il faut montrer en quoi ces deux dispositifs visaient à aider les personnes âgées.

Plus classiquement, « délinquance : prévention ou répression » n'a rien à voir avec « délinquance : prévention, répression, solidarité ».

Cette démarche d'analyse du sujet prend bien trois minutes, puis il convient de dégager le sens du sujet lorsqu'il existe.

La quête des informations dans votre mémoire doit être guidée pour apparaître plus aisément.

La méthode SPRI ou celle en tableau déjà présentées dans les cahiers relatifs aux épreuves écrites et dans les numéros 18 et 19 parus en février dans la *Gazette des communes* constituent d'excellentes trames. Elles ont peut-être été utilisées pour guider vos révisions. C'est heureux car le parallélisme de l'organisation des informations facilite votre travail. Attention, il ne faut pas croire que vos fiches de révision peuvent être restituées sans modification aucune. Il faut les adapter à la question et à l'enjeu du débat. Un guide n'est pas une copie conforme.

Parmi les informations à rechercher, hormis les définitions, il faut sélectionner les références juridiques (textes officiels, jurisprudence), les arguments sociologiques, économiques, des exemples, des chiffres, des dates, des expériences. Ne restez pas au stade des généralités et des banalités. Trop de candidats se contentent d'asséner des principes et ne peuvent exprimer une concrétisation de leurs propos. Montrez que vous avez réfléchi aux causes et ou aux conséquences des textes officiels que vous présentez. Exposer des règles de droit n'a d'intérêt que si vous pouvez les expliquer par une mise en situation concrète. Le droit précède-t-il les faits ou est-ce l'inverse ?

Faire un plan

Ayez quelques plans types qui pourront vous guider dans vos présentations.

En effet, vous avez un temps de préparation, le jury est en droit d'attendre une structure dans votre intervention.

Celle-ci est identique aux plans des notes de synthèse ou des dissertations.

Il convient de réaliser une introduction, puis un développement avant d'aboutir à une conclusion.

L'introduction comprend une présentation du thème, montre son actualité et son intérêt, expose le plan adopté.

Le développement se découpe en deux ou trois parties avec une logique adaptée.

Il peut s'agir de la chronologie : I le passé, II le présent, III le futur.

D'autres sujets appellent un plan plus descriptif : I le constat, A la situation, B le problème, II les remèdes, A les différentes solutions, B celle retenue.

Nous renvoyons aux cahiers de la préparation à l'écrit qui développent sur cette démarche du plan. Il faut faire simple, mais montrer une certaine dynamique cependant.

La conclusion doit vous permettre de dégager des pistes vers lesquelles le jury sera incité à aller parce que vous l'aurez intéressé.

Montrez vous-même un intérêt pour la question, trop de candidats hésitent, tremblent, paraissent désespérés de leur prestation et terminent par cette phrase terrible, presque un aveu : « Voilà, c'est tout ce que j'avais à vous dire ! ».

Ce plan, cette structure guide votre mémoire, votre intervention et le jury qui vous écoute.

Mettez-le bien en relief sur votre feuille. Vous n'aurez pas le temps de tout rédiger et c'est préférable. Il apparaît que les candidats qui rédigent, n'ont pas le temps en 15 minutes de tout faire. Aussi le début est bien policée même si le ton est fade et anonant, mais le reste non rédigé sous forme de notes devient un abîme de confusion. Il convient de s'en tenir à des notes suffisamment précises pour vous permettre de tenir face au jury pratiquement tout le temps de l'épreuve, soit quinze minutes. Normalement, si vous avez bien occupé cette plage horaire, vous avez traité la question. Gardez peut-être une ou deux minutes pour que le jury pose quelques questions. Certains examinateurs resteront de marbre, d'autres apprécieront et vous le montreront presque inconsciemment. Quelquefois, le candidat ayant tout abordé, le jury ne peut conclure qu'en remerciant le candidat. Il ne faut pas s'en inquiéter, vous avez fait correctement votre travail et la note s'en ressentira.

CULTURE GÉNÉRALE : Laïcité, histoire et actualité

Dans un article qui fait encore référence, Jean Rivero définit la laïcité comme étant la « neutralité religieuse de l'État », mettant ainsi l'accent sur la séparation de l'Église et de l'État consacrée par la loi de 1905. Mais on ne peut se satisfaire d'un résumé de la question de laïcité à la seule opposition entre un pouvoir temporel et une autorité religieuse. Un détour rapide par l'étymologie permet d'illustrer ce point vue. Les Grecs apposaient « *Laïos* », celui qui vient du peuple au « *Klericos* », celui qui a été initié, celui qui sait. Si l'on retrouve là une dimension anticléricale qui a pu animer une partie du mouvement laïque, c'est surtout sur la question du peuple et de son rapport au savoir qu'il convient d'insister.

La laïcité apparaît alors comme la conception d'un État qui ne veut distinguer en son sein aucun individu particulier mais tient à faire de ces particules élémentaires des électrons libre-penseurs. Ce qui explique le rôle central donné à l'éducation dans le corpus laïque. Révolution de 1789 et déclaration des droits de l'Homme en représentent évidemment l'acte fondateur, mais lui donnent aussi une singularité que vient contester le vent de la globalisation.

I/ DE 1789 À LA CONSTITUTION DE 1958

La laïcité n'est pas un concept philosophique abstrait. Et c'est, paradoxalement, ce qui rend sa définition malaisée. Bien sûr la dimension philosophique ne peut ni ne doit être éludée, mais la richesse du concept vient aussi du fait qu'il s'agit d'une doctrine tant politique que juridique dont la construction progressive est indissociable de la Constitution, à tous les sens du terme, de la République

I.1) La séparation de l'église et de l'État.

L'article 1^{er} de la Constitution de 1958 semble marquer un aboutissement : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. » Ce faisant, la Constitution de la République traduit les principes fondamentaux de la Déclaration des droits de l'Homme, qu'elle reconnaît d'ailleurs dans son préambule. Il en va de même pour le préambule de la Constitution de 1946 qui exclue toute discrimination sur la base des opinions individuelles.

La laïcité consisterait finalement en une traduction pratique de la devise de la France « Liberté, Égalité, Fraternité » :

- Liberté dans la mesure où la République consacre la liberté de conscience, mais s'engage également à en favoriser l'expression.
- Égalité dans la mesure où elle interdit, en premier lieu à elle-même, toutes discriminations – qu'elles portent sur la religion, les convictions politiques ou sur la naissance – : la loi n'est la loi que si elle est la même pour tous.
- Fraternité dans la mesure où, si la libre pensée est du ressort de la sphère privée, elle ne doit ni troubler l'ordre public, ni entrer en conflit avec l'intérêt général.

Le dépassement contemporain, a tout le moins constitutionnel, de la querelle religieuse ne doit pas faire oublier son importance historique. Dès avant la Révolution, les libres penseurs anticléricaux sont entrés

en opposition avec l'Église Catholique. Dans une France fille aînée de l'Église, gouvernée par une monarchie de droit divin, le clergé faisait autorité dans tous les actes de la vie civile et politique. Il ne s'agissait certes ni d'une église omnipotente ni d'un État théocratique, mais tout de même de bien plus qu'un simple droit de regard. L'intolérance religieuse et morale dont fit preuve la grande majorité du clergé, encouragé par la révocation de l'Édit de Nantes, fut une source d'inspiration inépuisable pour les Lumières et les Encyclopédistes. Au-delà de la réaction anticléricale, il s'agit d'une poussée du rationalisme qui entend faire des affaires de la Société des actes raisonnés et raisonnables, dépasser l'irrationalité de l'acte de foi. L'aboutissement de cette approche dans le positivisme d'Auguste Comte au milieu du 19^e Siècle inspirera grandement les lois laïques de la III^e République.

Si la Révolution Française est incontestablement anticléricale, elle n'est pas pour autant antireligieuse, en témoigne le culte de l'Être Suprême. A posteriori, on peut considérer que le projet révolutionnaire consistait davantage à absorber l'Église, à sa mise sous tutelle comme à sa neutralisation dans les affaires civiles. La Constitution de 1791 fait ainsi du mariage un simple « *contrat civil* »³ qu'une loi de 1792 autorisera même à rompre. Auparavant, 1790 verra instituer l'élection du clergé par la population et l'obligation de prêter serment à la constitution. Même le Concordat signé entre Bonaparte et Pie VII, qui peut apparaître comme une forme de retour du catholicisme, marque de fait la fin de l'hégémonie de la religion catholique : Si cette dernière est reconnue comme étant la religion de « *la grande majorité des français* », elle n'est ni religion de tous les français, ni religion d'État. Bonaparte obtiendra même un droit de regard sur les actes du clergé et sa désignation, et plus encore la reconnaissance par l'Église de la primauté de l'État et du Code civil.

Le chemin qui mena jusqu'à la loi du 9 décembre 1905 ne fut pas linéaire loin s'en faut. A la Restauration répond la fièvre démocratique de février 1848. A la loi Falloux de mars 1850 répond la Commune. Mais le mouvement est inéluctable : l'Église ne parvenant à retrouver sa place initiale et se refusant à une mise sous tutelle, la séparation de l'Église et de l'État put apparaître comme un acte pacificateur. Intervenant après les lois 1901 sur la liberté d'association, particulièrement contraignantes pour les congrégations culturelles, et la rupture des relations diplomatiques entre la France et le Vatican, la loi de 1905 consacre la neutralité religieuse de l'État. Si son premier article « assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice du culte... », le 2^e affirme que « la République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte... ». Ce faisant la République ne nie pas la religion, mais récuse toute ingérence entre le politique et le religieux.

I.2) L'école de la République

La République devient dès lors cette forme de gouvernement « du peuple, par le peuple, pour le peuple. » La Laïcité affichée par la Constitution de 1958 permet l'exercice simultané de la liberté et de l'égalité : la neutralité de l'État fonde son Universalité. L'égalité juridique de toutes les options spirituelles ou politiques fait de la puissance publique un bien commun qui favorise l'exercice de la libre conscience.

Pour autant, cette construction juridique ne peut suffire, au-delà même des difficultés d'interprétations juridiques qui seront évoquées plus bas. Ce que donne la séparation de l'Église et de l'État, c'est un cadre. Il faut aussi lui donner un contenu, rôle assigné à l'École publique. Et si les acquis de 1905 n'ont plus guère d'opposants, les derniers épisodes de la « *guerre scolaire* » sont encore récents.

Dès la Révolution, Condorcet souligne que l'enseignement de dogmes particuliers contrevient au principe de la liberté d'opinion et propose d'interdire l'enseignement public de quelque culte que ce soit. L'enseignement religieux est battu en brèche, l'empire instaurant même un monopole d'État. Falloux, suivi par Thiers, rétablit la liberté de création d'établissements d'enseignement catholique, renforçant même le poids institutionnel des catholiques auprès du ministre de l'instruction publique et soumettant l'instituteur aussi bien au maire qu'au curé.

Après la chute du second empire, la III^{ème} République, avec comme figure de proue Jules Ferry, répondit avec vigueur à ce cléricanisme. De 1880 à 1886, c'est un véritable arsenal législatif qui est voté : en juin 1881, c'est la loi sur la gratuité de l'École primaire, préalable à son caractère obligatoire et laïque voté en mars 1882. L'instruction religieuse est remplacée par l'instruction morale, les personnels religieux sont interdits d'enseignement public. L'antériorité de la construction de « *l'École de la République* » sur les lois de 1905 témoigne de son importance stratégique.

Cette poussée laïque ne marque pourtant pas la fin de l'histoire. Ainsi si les lois de 1905 interdisent de subventionner les congrégations, elles n'excluent pas le financement d'action d'intérêt général tel les hôpitaux, les crèches ou les écoles. Le partage entre enseignement public et enseignement privé est formalisé la loi Debré de 1951 dans une logique contractuelle. Trois possibilités sont offertes aux établissements privés : complète indépendance excluant tout financement public, intégration au système public ou contractualisation accordant un financement public en contrepartie d'obligations pédagogiques et d'un contrôle de la puissance publique. Les protestations du camp laïque eurent une ampleur qu'on retrouva lorsque les défenseurs de l'école privée manifestèrent contre le projet Savary en 1984. Le dernier soubresaut – ultime soubresaut ? – de cette guerre scolaire eut pour objet, ironie de l'histoire, la défense par les laïques de la loi Falloux en fin 1993.

II/ À LA RECHERCHE D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE

Depuis 1993, le débat entre écoles privées et publiques est sinon clos, du moins apaisé. Statu quo semble le terme exact dans la mesure où les pouvoirs publics de tous bords répugnent à alimenter des réactions, l'histoire l'a démontré, toujours vives. Pour autant, les relations entre l'État et les services publics d'une part et les congrégations religieuses d'autre part ne sont pas figées dans le roc.

Plus précisément, le principe d'invisibilité qui gouvernait jusque là l'application de la laïcité dans les services publics est contesté au nom du principe de la liberté d'expression. Par invisibilité, il faut entendre la non-reconnaissance par l'État des signes distinctifs, notamment religieux, mais aussi la volonté de masquer ces signes distinctifs, tout particulièrement à l'École. La contestation interne, avec l'emblématique affaire des foulards, ne doit pas masquer une contestation externe, non moins déstabilisante. Avec la multiplication des traités internationaux, la singularité³ du modèle français est confrontée à d'autres conceptions du rapport entre État et religions.

II.1) Liberté d'expression et neutralité

La rentrée scolaire de 1989 fut agitée par ce qui restera comme l'affaire des foulards islamiques. L'objet de la controverse portait sur la possibilité pour certaines jeunes filles de confession islamique de porter le foulard. Fallait-il l'interdire au nom du principe de neutralité pour favoriser l'émancipation de la femme, ou au contraire, toujours au nom de cette

émancipation, intégrer ces jeunes filles et leur faire profiter de l'enseignement républicain ? Lionel Jospin, alors ministre de l'Éducation, demanda l'avis du Conseil d'État. Celui trancha en faveur de la liberté d'expression des élèves, dans la limite du respect d'autrui et du bon déroulement de l'enseignement, tout en maintenant l'obligation de neutralité des enseignants. La circulaire ministérielle qui suivit reprit les grandes lignes de l'avis du Conseil d'État, insistant davantage sur les dangers du prosélytisme.

Moins médiatique, le problème des autorisations d'absence n'en est pas moins délicat. On se sait que depuis les lois Ferry, l'école est obligatoire. Le cadre juridique et notamment le régime de sanction envers les parents en cas d'absence injustifiée s'est même durci, pouvant aller jusqu'à la déchéance des droits parentaux. La question de l'absence pour motif religieux fut posée au Conseil d'État, notamment par la voie du consistoire central des israélites de France. L'objet de la requête portait sur l'annulation de l'article 8 du décret du 18 février 1991 dont la principale disposition est la suivante : « *L'obligation d'assiduité mentionnée à l'article 10 de la loi du 10 juillet 1989 [142] susvisée consiste, pour les élèves, à se soumettre aux horaires d'enseignement définis par l'emploi du temps de l'établissement ; elle s'impose pour les enseignements obligatoires et pour les enseignements facultatifs dès lors que les élèves se sont inscrits à ces derniers* ». Le Conseil d'État a rejeté la requête, tout en considérant que des autorisations d'absence pouvaient être accordées « *dans le cas où ces absences sont compatibles avec l'accomplissement des tâches inhérentes à leurs études et avec le respect de l'ordre public dans l'établissement* ». »

II.2) Vers un modèle européen ?

L'option libérale adoptée par le Conseil d'État n'est pas sans rapport avec le contexte international. Selon l'article 55 de la Constitution, les traités et accords ratifiés par la France ont une valeur supérieure à la loi. Dans le cadre qui est le nôtre, les différents traités constitutifs de l'Union Européenne et la Convention Européenne de sauvegarde de droits de l'Homme méritent qu'on s'y attarde.

L'article 9 de la Convention insiste notamment sur la liberté d'opinion et de conscience, et ce qui paraît logique sur la possibilité d'en changer. Ce qui en creux signifie que le prosélytisme fait partie des droits acquis. Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour de Justice des droits de l'Homme semble pencher vers le libéralisme, comme en témoigne une décision du 7 décembre 1976 donnant raison à des parents qui refusait que leur enfant suive des cours d'éducation sexuelle contraires à leurs convictions religieuses. Quant aux traités européens, ils demeurent pour l'instant flous quant à la question laïque, l'article F du traité de Maastricht précisant même que « *l'Union respecte l'identité nationale de ses États membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques* ». Toutefois, la spécificité française⁴, en particulier sous la pression de la libre circulation des personnes, risque d'être confrontée à brève échéance à des problèmes d'harmonisation.

Par ailleurs, comme en témoigne le projet de convention du Conseil de l'Europe, nombre de pays européens sont engagés dans la défense des minorités et leur liberté d'expression. Et c'est ici sans doute que l'on touche au plus profond de l'esprit laïque revendiqué par la République. Alors que le Conseil Constitutionnel a rejeté la notion de « *peuple corse* », comment imaginer qu'une reconnaissance confessionnelle puissent-être compatible avec les lois de la République ? C'est la question de l'intégration qui est en jeu ici. En simplifiant peut-être de façon abusive, il s'agit de choisir entre un mode d'intégration communautaire – mais alors il faut construire une représentativité des communautés – et un mode d'intégration Universel, laïque qui fait du peuple souverain le seul interlocuteur. D'une manière ou d'une autre, il convient de trouver une voie qui, sans conduire jusqu'à l'acculturation, favorise le dépassement des différences, préserve l'unité citoyenne.

Laïcité et exceptions territoriales

Les principes constitutionnels d'unicité et d'indivisibilité souffrent d'exception dans le cadre de la laïcité.

Les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de Moselle sont ainsi encore sous le régime du Concordat de 1801. Cette exception s'explique évidemment par le statut de ces régions entre 1870 et 1918. Toujours est-il que quatre cultes sont reconnus : le catholicisme, le culte réformé, l'Église de la confession d'Augsbourg et le judaïsme. Les autorités religieuses sont nommées et rémunérées par les autorités civiles. Les lois Ferry y sont inappliquées, rendant ainsi l'enseignement religieux obligatoire, même si désormais il peut être remplacé par des cours de morale.

Pour l'Outre-Mer, il existe également des exceptions. Ainsi la Guyane est-elle régie par une ordonnance de Charles X du 27 août 1827. Seul le catholicisme est reconnu et financé, par le département depuis les lois de décentralisation. Dans les TOM, Saint Pierre et Miquelon connaît une situation proche tandis qu'à Mayotte la France a reconnu aux habitants le droit de conserver leurs règles de droit comorien, sous le contrôle de cadis ou juges musulmans élevés au rang de fonctionnaires, ou d'opter pour un régime de droit commun.

1 - *La notion juridique de la laïcité*, Dalloz, *Chronique* 33, 1949, p. 137-140.

2 - *Un Édit de Louis XVI en 1787 avait ouvert la voie en autorisant les non catholiques à se marier devant un juge royal ou à domicile devant un prêtre.*

3 - *Singularité ne signifie pas unicité : la Turquie et le Mexique ont des conceptions et des pratiques proches de celles de la France.*

4 - *Entre autres exemples, le Danemark et la Grande-Bretagne connaissent une Église d'État, l'Allemagne a mis en place un impôt religieux.*

DROIT CIVIL: Les droits de la personnalité

La personne est protégée par l'intermédiaire des droits de la personnalité, droits qui portent sur soi-même. Les droits de la personnalité sont extrapatrimoniaux, ce qui signifie qu'ils ne sont pas évaluable en argent. On en déduit qu'ils sont incessibles, insaisissables, absolus et reconnus à toute personne physique. La violation des droits de la personnalité donne lieu à une créance d'indemnisation et le juge dispose de pouvoirs destinés à faire cesser le trouble qui y est apporté. La détermination de ces droits de la personnalité manque de précision. Néanmoins, les quatre principaux droits de la personnalité sont le droit à l'intégrité physique (1), le droit au respect de sa vie privée (2), le droit à l'image (3) et le droit à la présomption d'innocence (4).

I/ LE DROIT À L'INTÉGRITÉ PHYSIQUE

La loi n°94-653 du 29 juill. 1994 dite « de bioéthique » comporte plusieurs dispositions ayant pour but de protéger la personne et son corps à l'égard de tiers. Cette loi doit prochainement faire l'objet d'une révision parlementaire. Si le contenu de la protection est énoncé (1.2.), la loi ne précise pas clairement quel en est le titulaire (1.1).

I.1) Le titulaire de la protection

Le titulaire de la protection, c'est la personne humaine. Elle est protégée au travers de son corps, ses éléments et ses produits (art. 16-1 du Code civil). Mais quelles sont les limites temporelles de la personne humaine ? L'article 16 du Code civil consacre « le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie ». Quand commence sa vie (1.1.1.) et quand s'achève-t-elle ? (1.1.2.)

I.1.1. Le commencement de sa vie

Le principe du respect de tout être humain dès le commencement de la vie, énoncé pour la première fois dans l'article 1er de la loi Veil du 17 janvier 1975 semble en opposition avec l'interruption de grossesse que cette même loi a instaurée. Le Conseil Constitutionnel a reconnu la constitutionnalité de ce texte en considérant que « la loi n'admet qu'il soit porté atteinte au principe du respect de tout être humain dès le commencement de la vie qu'en cas de nécessité et selon les conditions et limitations qu'elle définit » (Ccel, 15 janv. 1975, D. 1975-529, note Hamon). Le droit à la vie trouve ses limites dans la liberté qu'a la femme d'avorter.

Le respect du droit à la vie peut donc avoir une portée atténuée à l'égard de l'enfant simplement conçu. La loi n°94-653 du 29 juill. 1994 a confirmé la relativité de la protection de la loi à l'égard de l'embryon surnuméraire, dont la loi réglemente la destruction. La violation du droit à la vie de ces embryons surnuméraires fut invoquée devant le Conseil Constitutionnel qui rejeta l'argumentation au motif que « le principe du respect de tout être humain dès le commencement de sa vie ne leur était pas applicable » (Ccel, 27 juill. 1994, D. 1995-237, note Mathieu). La doctrine en déduit que la loi fait une distinction entre les embryons surnuméraires non réimplantés qui ne relèvent pas de la protection accordée aux personnes et les embryons implantés in utero, qui fait corps avec sa mère, et qui bénéficie en tant que tel, de la protection reconnue aux personnes (sous réserve de l'application des règles sur l'interruption de grossesse).

Cependant, la Cour de cassation a refusé de retenir la qualification d'homicide involontaire dans une affaire où une femme enceinte de 6 mois, mettait au monde un enfant mort-né à la suite d'une collision automobile. La cour d'appel de Metz avait affirmé que « pour qu'il y ait personne, il faut qu'il y ait un être vivant, c'est-à-dire venu au monde et

non encore décédé ». Or, en l'espèce, le fœtus était « né prématurément viable mais n'a pas respiré du fait de l'absence d'air dans les poumons et l'estomac ». L'Assemblée plénière de la Cour de cassation, par un arrêt du 29 juin 2001, a rejeté le pourvoi formé contre cet arrêt au motif que « le principe de la légalité des délits et des peines, qui impose une interprétation stricte de la loi pénale, s'oppose à ce que l'incrimination prévue par l'article 221-6 du Code pénal réprimant l'homicide involontaire d'autrui, soit étendue au cas de l'enfant à naître dont le régime juridique relève de textes particuliers sur l'embryon et le fœtus ». (J.C.P. 2001-II-10569). Il apparaît que, pour la Cour de cassation, l'enfant à naître n'est pas une personne. Cette position a fait l'objet de nombreuses critiques doctrinales. (Par exemple, J. Pradel, D. 2001-2907).

I.1.2. La fin de vie

La protection de la personne dure tant que persiste la vie. Les personnes en fin de vie, privées ou non de conscience, sont protégées par la loi en tant que personne humaine à part entière. En revanche, dès que la vie a cessé, la protection des personnes cesse. La personnalité et les droits qui y sont attachés disparaissent par la mort de la personne. Le cadavre, qui n'est que l'enveloppe charnelle de la personne décédée, ne relève donc plus de la protection reconnue aux personnes humaines. La loi prévoit cependant une protection particulière du cadavre, notamment en ce qui concerne son intégrité (art. 225-17 al. 1^{er} Code pénal) et en matière de prélèvement d'organes (art. L. 665-10 et s. du Code de la santé publique). S'agissant des personnes réduites à un état végétatif chronique, elles bénéficient de l'ensemble des droits reconnus aux personnes humaines. Ainsi, la Cour de cassation a affirmé que « l'état végétatif d'une personne humaine n'excluant aucun chef d'indemnisation, son préjudice doit être réparé dans tous ses éléments » (Civ. 2^e, 22 fév. 1995, Bull. civ. II n°61).

I.2) Le contenu de la protection

L'article 16-3 du Code civil pose un principe (1.2.1.) et prévoit une exception (1.2.2.).

I.1.2. Le principe

Le principe est qu'il ne peut être porté atteinte à l'intégrité du corps humain. Le corps humain est inviolable. L'article 16-2 du Code civil prévoit que « le juge peut prescrire toutes mesures propres à empêcher ou faire cesser une atteinte illicite au corps humain ou des agissements illicites portant sur des éléments ou produits de celui-ci ». La loi pénale réprime, au travers de diverses infractions, les atteintes illicites à l'intégrité corporelle d'autrui.

I.1.3. L'exception

L'article 16-3 du Code civil admet qu'il puisse être porté atteinte à l'intégrité du corps humain « en cas de nécessité médicale pour la personne ».

Cependant cette condition ne suffit pas à elle seule pour justifier une telle atteinte. En effet, comme le précise l'alinéa 2 du même article : « Le consentement de l'intéressé doit être recueilli préalablement hors le cas où son état rend nécessaire une intervention thérapeutique à laquelle il n'est pas à même de consentir. » La jurisprudence précise que ce consentement doit être libre et éclairé par une information claire et loyale. La charge de la preuve de l'accomplissement de ce devoir d'information pèse dorénavant sur le médecin (Civ. 1^{re}, 25 fév. 1997, Bull. civ. I n°75).

Depuis la loi du 4 juillet 2001, la stérilisation à visée contraceptive peut être pratiquée sur une personne majeure, si elle a exprimé une volonté libre, motivée et délibérée en considération d'une information claire et complète sur ses conséquences. La stérilisation peut aussi être prati-

quée sur une personne majeure dont l'altération des facultés mentales constitue un handicap et a justifié son placement sous tutelle ou sous curatelle que lorsqu'il existe une contre-indication médicale absolue aux méthodes de contraception ou une impossibilité avérée de les mettre en œuvre efficacement. L'intervention est subordonnée à une décision du juge des tutelles. Si la personne est apte à exprimer sa volonté, son consentement doit être systématiquement recherché et il ne peut être passé outre à son refus ou à la révocation de son consentement. (art. L. 2123-1 et s. du Code de la Santé publique).

II/ LE DROIT AU RESPECT DE SA VIE PRIVÉE

La loi du 17 juillet 1970 a inséré dans l'article 9 du Code civil un principe déjà consacré en jurisprudence: « Chacun a droit au respect de sa vie privée ». L'alinéa 2 indique les mesures que le juge peut ordonner pour faire cesser le trouble. La jurisprudence a précisé la notion de vie privée (2.1.) et l'étendue de la protection accordée par la loi (2.2.)

II.1) La notion de vie privée

La délimitation de ce qui relève de la vie privée est délicate, certaines données servant à identifier la personne et devant, de ce fait, être publiques.

Relève de la vie privée, tout ce qui touche à l'intimité de la personne: sa santé, ses mœurs, sa vie amoureuse, sentimentale, ses origines raciales, etc. La jurisprudence a même décidé que l'identité et l'adresse d'une personne relevait de sa vie privée sauf si l'intéressé poursuit le but illégitime d'échapper à ses créanciers (Civ. 1^{re}, 19 mars 1991, D. 1991-568, note Velardocchio).

En revanche, ne relève pas de la vie privée les renseignements d'ordre purement patrimonial. Ainsi la divulgation par voie de presse d'informations concernant le patrimoine individuel n'est en elle-même de nature à porter atteinte à l'intimité de la vie privée (Civ. 1^{re}, 20 nov. 1990, Bull. civ. I, n°257).

II.2) L'étendue de la protection

Toute personne a droit au respect de sa vie privée, quel que soit son rang, sa fortune, ses fonctions ou sa notoriété.

Cependant, il n'y a pas d'atteinte au droit au respect de la vie privée lorsque la personne accepte cette intrusion. La jurisprudence précise que « la personne privée a seule le droit de fixer les limites ce qui peut être publié ou non sur sa vie intime, en même temps que les circonstances et les conditions dans lesquelles ces publications peuvent intervenir » (Civ. 1^{re}, 11 fév. 1970, D. 1971-409, note J.-F. P.)

L'autorisation de la personne doit être certaine mais elle n'est pas nécessairement expresse. Elle peut faire l'objet d'une rémunération. Le fait de ne pas avoir intenté d'action en justice pour des atteintes antérieures ne vaut pas acceptation et renonciation à agir pour des atteintes futures. Le fait qu'une personne ait, elle-même, divulgué des faits relatifs à sa vie privée, n'autorise pas un éditeur à décider de son chef la redivulgation de ces faits. Cependant le juge tiendra compte de la complaisance antérieure, voire des propres déclarations de l'intéressé sur sa vie privée, notamment pour évaluer l'étendue du préjudice. La charge de la preuve de l'autorisation pèse sur celui qui l'invoque.

La redivulgation de renseignements relatifs à la vie privée est soumise à l'autorisation spéciale de l'intéressé. Cependant la personne ne peut s'opposer à la divulgation de faits touchant à sa vie privée dès lors qu'ils ont fait l'objet de comptes rendus judiciaires. La jurisprudence tente de concilier le droit à l'information du public et le droit au respect de la vie privée, voire un certain droit à l'oubli.

III/ LE DROIT À L'IMAGE

Le droit à l'image est le corollaire du droit au respect de la vie privée mais il a progressivement acquis son autonomie.

Toute personne a un droit exclusif sur son image qui lui permet de s'opposer à la captation ou à la reproduction de son image sans son autorisation, quel que soit le mode de diffusion: photographie, dessin, cinéma, télévision...

La réalisation et *a fortiori* la diffusion de l'image d'une personne, connue ou inconnue, se trouvant dans un lieu privé sont subordonnées à son consentement. L'atteinte est également réalisée lorsque la photographie, bien que prise dans un lieu public, fait apparaître la personne isolément grâce au cadrage réalisé par le photographe.

L'autorisation doit être certaine, même si elle peut être tacite. Tel sera le cas lorsqu'une personne intéressante l'actualité se trouve dans un lieu public ou lorsque la prise de cliché est effectuée sans son opposition. Son consentement est présumé mais une manifestation préalable de volonté contraire est toujours possible.

L'autorisation est toujours spéciale. C'est à celui qui reproduit l'image qu'il appartient de prouver l'autorisation. L'agence de photographie qui ne s'est pas assurée du consentement de la personne photographiée à la publication du cliché a commis une faute en vendant ce cliché et doit être tenue de garantir l'entreprise de presse des condamnations prononcées contre elle (Civ. 1^{re}, 15 déc. 1981, J.C.P. 1983-II-20023, note P. Jourdain).

Comme en matière de droit au respect de la vie privée, le droit à l'image trouve ses limites dans le droit à l'information du public, notamment quand il s'agit de rendre compte de débats judiciaires.

Cependant, la Cour de cassation a décidé, à propos de la publication d'une photographie représentant une victime d'attentat, que « la liberté de communication des informations autorise la publication d'images des personnes impliquées dans un événement, sous la seule réserve du respect de la dignité du respect de la personne » (Civ. 1^{re}, 20 février 2001, J.C.P. 2001-II-10533). En l'espèce, elle a estimé que la photographie était dépourvue de recherche de sensationnel et de toute indécence et que, dès lors, elle ne portait pas atteinte à la dignité de la personne représentée.

IV/ LE DROIT À LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE

L'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dispose que « tout homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable... ».

Lors de la réforme du 4 janvier 1993, il fut inséré un article 9-1 dans le Code civil sur la présomption d'innocence.

Cet article a été modifié par la loi du 15 juin 2000. Aujourd'hui, l'article 9-1 du Code civil dispose: « Chacun a droit au respect de la présomption d'innocence. Lorsqu'une personne est, avant toute condamnation, présentée publiquement comme coupable de faits faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction judiciaire, le juge peut, même en référé, sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que l'insertion d'une rectification ou de la diffusion d'un communiqué, aux fins de faire cesser l'atteinte à la présomption d'innocence et ce aux frais de la personne, physique ou morale, responsable de cette atteinte ».

L'atteinte à la présomption d'innocence visée à l'article 9-1 du Code civil consiste à présenter publiquement comme coupable, avant condamnation, une personne poursuivie pénalement (Civ. 1^{re}, 6 mars 1996, Bull. civ. I n°123). Seule une condamnation pénale devenue irrévocable fait disparaître, relativement aux faits sanctionnés, la présomption d'innocence dont l'article 9-1 assure le respect (Civ. 1^{re}, 12 nov. 1998, Bull. civ. I n°313).

URBANISME: La notion de travail public

La notion de travail public recouvre deux aspects: l'opération de travail public et l'ouvrage public qui est le fruit du travail public.

I/ L'OPÉRATION DE TRAVAIL PUBLIC.

La définition traditionnelle:

- le caractère immobilier du travail

Un travail relatif à un meuble, pour si important qu'il soit, ne peut être un travail public (à moins que ce meuble soit assimilé à un immeuble par destination) Peu importe l'importance de l'opération (réalisation d'une autoroute ou d'une grille de square), d'une façon générale, les opérations de travaux publics peuvent être constituées dès lors qu'elles portent sur des immeubles (au sens du droit civil: immeuble bâti ou non bâti, immeuble par nature ou par destination). Il peut s'agir de travaux de construction (ou de démolition), ou d'aménagements d'immeubles déjà construits, ou d'entretien (pas nécessairement d'un immeuble bâti, la remise en état du lit d'une rivière constituera par exemple un travail public).

Ce travail immobilier concernera fréquemment un immeuble du domaine public, mais pas seulement (cf immeuble du domaine privé d'une personne public, ou sur un immeuble appartenant à un particulier).

- le but d'utilité générale du travail

Pour qu'un travail immobilier ait le caractère d'un travail public, il convient qu'il soit exécuté dans un but d'utilité générale.

Un grand nombre de travaux publics sont exécutés pour les besoins des services publics; en ce cas, la condition d'utilité générale est nécessairement remplie, le service public implique un tel but. Toutefois, la jurisprudence entend cette finalité de façon plus large. Dans l'arrêt Commune de Monségur du 10 juin 1921, le Conseil d'État a considéré, alors que depuis les lois de séparation de l'Église et de l'État le culte ne constituait plus un service public, « que les travaux effectués dans une église, pour le compte d'une personne publique, dans un but d'utilité générale, conservent le caractère de travail public... ».

Le critère de l'utilité générale comporte cependant quelques limites. Les travaux accomplis pour le compte d'une personne publique cessent d'être considérés comme ayant un but d'utilité générale lorsqu'ils sont entrepris dans un but financier (coupes de bois dans les forêts domaniales en vue de leur vente)

La jurisprudence n'admet donc l'existence de travaux publics sur le domaine privé ou sur la propriété des personnes privées que lorsque l'utilité générale le justifie.

- la réalisation pour le compte d'une personne publique

Le travail, pour être public, doit être effectué pour le compte d'une personne publique; ainsi dans l'hypothèse où la personne publique (État, collectivité locale, établissement public) va bénéficier du travail qui peut être réalisé directement par la personne bénéficiaire elle-même qui utilise son propre personnel, son matériel et les matériaux acquis dans ce but (travail en régie) ou par un entrepreneur qu'elle charge de cette tâche au moyen d'un contrat administratif (marché de travaux publics ou concession).

Normalement, le travail exécuté ainsi au profit d'une personne publique est celui qui concerne un ouvrage appartenant à cette dernière, mais il peut parfois en aller différemment.

Aux termes de la jurisprudence (C.E. 22 juin 1928, Epoux de Sigalas), sont également des travaux publics les travaux relatifs à un ouvrage

destiné à revenir ultérieurement à la personne publique (notamment ceux réalisés par le concessionnaire sur des immeubles concédés qui feront automatiquement retour à la personne publique en fin de concession).

L'innovation jurisprudentielle des arrêts Effimieff et Grimouard

Dans quelques cas particuliers (par exemple pour des travaux d'urgence réalisés sur l'ordre du maire), le Conseil d'État considérait parfois comme travaux publics des travaux réalisés sur des propriétés privées et destinées à le demeurer, dès lors qu'ils étaient accomplis sous la direction et le contrôle de la personne publique ou financés par elle.

Mais ce n'étaient que des exceptions limitées, le principe demeurant qu'un travail réalisé pour le compte d'un particulier ne peut être un travail public.

Cette exigence de la réalisation « pour le compte d'une personne publique » va connaître une évolution notable avec les importantes décisions du Tribunal des Conflits Effimieff du 28 mars 1955 et du Conseil d'État du 20 avril 1956 Grimouard.

Depuis ces deux décisions sont considérés comme des travaux publics, les travaux immobiliers d'utilité générale effectués soit pour le compte d'une personne publique, soit pour le compte d'une personne privée, mais dans le cadre d'une mission de service public et par une personne publique. Cette dernière condition est elle aussi nécessaire, de sorte que la solution ne s'applique pas si le travail est exécuté par une personne privée agissant pour son propre compte et ce quel que soit son caractère d'intérêt général (tel est le cas, par exemple, des travaux des sociétés d'habitation à loyer modéré).

II/ L'OUVRAGE PUBLIC

C'est un bien immobilier ayant fait l'objet d'un certain aménagement pour répondre à une affectation d'intérêt général.

- l'ouvrage doit être immobilier.

Ce premier critère inclut les immeubles par nature mais aussi les immeubles par destination incorporés à des constructions. Ainsi seront des ouvrages compte tenu des éléments fixes et mobiles qui la composent une écluse, les éléments meubles et immeubles d'un aéroport, des cibles flottantes. Mais non des éléments mobiliers non fixés au sol, des tribunes démontables, des plongeurs flottants sans amarres

- l'ouvrage doit être aménagé.

Les couloirs aériens d'un aéroport ne peuvent donc constituer des ouvrages publics. Un aménagement même léger suffit pour que des biens qui, intrinsèquement ne sont pas des ouvrages publics le deviennent. (ex: un dépôt d'ordures aménagé devient un ouvrage public ou une piste de ski agrémentée d'éléments de protection des usagers).

Très souvent l'ouvrage est issu d'un travail public (ex: la construction d'un palais de justice...)

- l'ouvrage doit recevoir une affectation d'intérêt général

(usage direct du public ou affectation au besoins d'un service public). La notion d'ouvrage public est autonome par rapport à celle de travail public puisque certains travaux ne donnent pas naissance à un ouvrage public (travaux d'entretien d'un ouvrage, travaux effectués sur la propriété des particuliers), que certains ouvrages publics ont été édifiés sans travaux publics (acquisition d'un immeuble construit par des particuliers)

et que certains travaux de réparation, d'entretien ou d'aménagement bien qu'effectués sur des ouvrages publics ne sont pas des travaux publics (travaux dans un but financier par exemple).

Elle l'est aussi par rapport à celle de domaine public. La propriété privée des ouvrages n'est pas incompatible avec la qualification d'ouvrage public, dès lors qu'ils reçoivent une destination d'intérêt général. Les immeubles des sociétés concessionnaires affectés par elles au service public, sont des ouvrages publics.

Certains biens du domaine privé sont des ouvrages publics (chemins ruraux, immeubles des OPHLM).

Le principe d'intangibilité de l'ouvrage public garantit mais peut-être plus désormais de façon quasi absolue l'intégrité des ouvrages. En vertu de ce principe le juge ne peut prescrire aucune mesure de nature à porter atteinte sous quelque forme que ce soit à l'intégrité ou au fonctionnement de l'ouvrage (pas de mesure tendant au déplacement, à la

modification et à la suppression de l'ouvrage quand bien même il empiéterait sur la propriété privée et constituerait une emprise irrégulière ou une voie de fait).

Néanmoins une évolution jurisprudentielle se dessine avec l'arrêt du CE 19 avril 1991 Denard qui autorise des requérants à demander l'annulation d'une décision de refus de suppression d'ouvrage public ce qui en cas de succès obligerait l'administration par respect de l'autorité de la chose jugée à supprimer l'ouvrage. La Cour de Cassation a contribué aussi à l'affaiblissement des conséquences du principe en portant un coup à la théorie de l'expropriation indirecte par un arrêt du 6 janvier 1994 Consorts Baudon de Mony; désormais un transfert de propriété ne pourra plus se faire que par l'obtention d'un titre de propriété régulier. Enfin la loi du 8 février 1995 en permettant au juge administratif de prononcer des injonctions à l'égard de l'administration ouvre la voie à la possibilité pour ce dernier de prendre des prescriptions à l'égard des ouvrages publics.

URBANISME: Les administrations d'Etat et l'environnement

L'action de l'État en matière d'environnement passe par l'administration centrale et par l'administration déconcentrée

I/ L'ADMINISTRATION CENTRALE

Elle se compose bien sûr du ministère, mais aussi de nombreux organes interministériels.

A) Le ministère

Le ministère de l'environnement n'existe que depuis 1971. C'est, en effet, le décret du 27 janvier 1971 qui a créé le ministère de la protection de la nature et de l'environnement, confié à Robert Poujade. Le ministère tel qu'il existe aujourd'hui est fort différent de celui-ci, bien qu'il ait évolué lentement.

Conçu au départ plutôt comme une simple structure de coordination que comme une structure de gestion, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (MATE) a vu ses compétences s'élargir au fur et à mesure que ses structures se transformaient.

a) L'élargissement des compétences

C'est le décret n° 97-715 du 11 juin 1997 qui précise les attributions du ministère.

Il veille à la qualité de l'environnement, à la protection de la nature et à la prévention, la réduction ou la suppression des pollutions et des nuisances.

A cette fin, il exerce un certain nombre d'attributions ponctuelles et contribue à l'élaboration d'un certain nombre de politiques:

- Attributions ponctuelles
 - il est responsable des actions de protection des paysages et des sites
 - il veille à la protection du littoral et de la montagne
 - il assure la police et la gestion de la chasse et de la pêche en eau douce
 - il assure la police de l'exploitation des carrières ainsi que la protection, la police et la gestion des eaux, à l'exception de la gestion du domaine public fluvial affecté à la navigation et de la police y afférente
 - il exerce les attributions relatives à la préservation de la qualité de l'air et à la lutte contre l'effet de serre;
 - il assure la coordination des actions concernant la prévention des risques majeurs d'origine technologique ou naturelle
 - il est également chargé de favoriser les actions d'initiation, de formation et d'information des citoyens en matière d'environnement ainsi que de proposer les mesures propres à améliorer la qualité de la vie.

- Élaboration et mise en œuvre de politiques

- il élabore et met en œuvre conjointement avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la politique en matière de sûreté nucléaire, y compris en ce qui concerne le transport des matières radioactives et fissiles à usage civil
- il est associé à la détermination et à la mise en œuvre de la politique d'utilisation rationnelle des ressources énergétiques et de développement des énergies renouvelables;
- il participe à la détermination et à la conduite de la politique en matière d'urbanisme, d'équipement, de transports et de grandes infrastructures

- il participe à la détermination de la politique d'aménagement de l'espace rural et de la forêt et de la politique de la santé en tant que cette dernière est liée à l'environnement
- il propose toute mesure destinée à développer les industries et services de l'environnement

b) La réorganisation des structures

1. Les structures internes

Depuis le Décret n° 2000-426 du 19 mai 2000 le ministère comprend cinq directions:

- la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales
- la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale
- la direction de l'eau
- la direction de la prévention des pollutions et des risques
- la direction de la nature et des paysages

2. Les structures externes

Le ministère assure la coordination des actions menées en faveur de l'environnement, à ce titre, il peut utiliser un certain nombre de services.

- Il a autorité sur la direction de la sûreté des installations nucléaires conjointement avec le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.
- Il dispose:
 - du Conseil général des ponts et chaussées, de la direction du personnel et des services, de la direction des affaires financières et de l'administration générale, de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme
 - de la direction des affaires économiques et internationales et de la direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, placés sous l'autorité du ministre de l'équipement, des transports et du logement
 - du Conseil général des mines, de la direction générale de l'administration et des finances et de la direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie, placés sous l'autorité du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
 - du Conseil général du génie rural, des eaux et forêts, de la direction de l'espace rural et de la forêt et de la direction générale de l'administration, placés sous l'autorité du ministre de l'agriculture et de la pêche.
 - de la direction de l'énergie et des matières premières, placée sous l'autorité du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

B) Les organes interministériels

a) Les organes interministériels généraux

1. Le comité interministériel pour l'environnement

Le décret du 3 mars 1993 lui confie le soin de définir, d'animer et de coordonner la politique conduite par le Gouvernement dans le domaine de la qualité de la vie.

Présidé par le Premier Ministre, il réunit les ministres dont les attributions interfèrent avec l'environnement.

2. Le conseil général des ponts et chaussées

C'est un organisme ancien dont les compétences ont été élargies à l'environnement depuis 1979. En son sein avait été créée une section Patrimoine naturel elle a été remplacée en 1979 par la section Aménagement et environnement.

b) Les organes interministériels spécialisés

- La mission interministérielle de l'eau

Elle est composée de représentants des ministères exerçant des responsabilités dans le domaine de l'eau.

Elle examine tous les projets de textes portant sur les problèmes de l'eau, élaborés par les ministères concernés.

La Direction de l'eau exerce le secrétariat de la Mission interministérielle de l'eau, selon les termes du décret du 11 janvier 1994.

- La mission interministérielle de l'effet de serre

Créée en 1992, la mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) est rattachée au Premier Ministre tout en étant placée à la disposition de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement qui conduit les délégations françaises dans les négociations européennes et internationales sur le sujet.

La commission interministérielle de l'effet de serre, quant à elle, a vu son statut renforcé par sa transformation en réunion de ministres ; elle a été réunie pour la première fois le 27 novembre 1998 sous la présidence du Premier Ministre.

Ses actions portent essentiellement sur la préparation des positions que la France doit défendre au niveau international auprès des instances concernées, sur la présentation de ses positions dans les réunions d'experts gouvernementaux, sur l'identification des mesures propres à permettre à notre pays d'atteindre ses objectifs et sur le suivi de leur mise en œuvre.

- Le comité interministériel de la sécurité nucléaire

Mis en place par le décret n° 75- 713 du 4 août 1975, le comité coordonne les actions destinées à la protection des personnes et des biens contre les dangers, les nuisances, et les gênes de toute nature résultant de la création, du fonctionnement, de l'arrêt des installations nucléaires et pour la conservation, le transport, l'utilisation, la transformation de substances radioactives.

II/ L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE

L'État peut agir localement par l'intermédiaire de son administration déconcentrée. Son rôle s'est accentué avec le temps. Elle est constituée par le préfet bien sûr et par les services extérieurs des ministères.

A) Le préfet

Le préfet de région comme le préfet de département jouent un rôle important.

a) Le préfet de région

1. Pouvoir généraux

Depuis la loi ATER du 6 février 1992 le préfet de région dispose d'un rôle d'animation et de coordination de la politique de l'État dans la région, notamment en matière d'environnement.

2. Pouvoirs particuliers

- Il dispose d'un pouvoir de décision pour l'inscription d'immeuble sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques
- Il peut proposer un classement au ministre chargé de la Culture au titre de la loi sur les monuments historiques.
- Il accorde les autorisations de création des unités touristiques nouvelles dans le cadre de la « loi montagne ».

Enfin, le préfet de région où le comité de bassin a son siège, c'est-à-dire le préfet coordonnateur de bassin, anime et coordonne la politique de l'État en matière de police et de gestion des ressources en eau.

b) Le préfet de département

Le préfet, à l'échelon départemental, joue un rôle fondamental en matière d'environnement, par les pouvoirs de consultation ou de décision qu'il détient.

1. Le préfet et l'urbanisme

Le maire est devenu, depuis les lois de décentralisation, pour toute commune dotée d'un POS, l'autorité compétente en matière d'urbanisme au détriment du préfet, mais celui-ci garde quelques prérogatives en tant qu'autorité de contrôle des actes des collectivités locales.

Le préfet intervient également comme coordonnateur, par exemple pour les plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés ou pour un permis de construire délivré au nom de l'État à propos duquel il organise, le cas échéant une enquête publique.

Il est également autorité décisionnelle, en matière de permis de construire dans certains cas.

2. Le préfet et la lutte contre les pollutions et nuisances

En la matière, le préfet a surtout des pouvoirs de police.

- Les déchets

Il établit des schémas départementaux d'élimination des matières de vidange

- L'eau

Les bases légales de l'action du préfet sont considérablement plus importantes depuis la nouvelle loi sur l'eau du 3 janvier 1992 qui dispose que l'eau fait partie du patrimoine commun et que sa protection est d'intérêt général.

Le préfet acquiert formellement des pouvoirs de crise lui permettant d'agir directement dans le cadre de la police spéciale des eaux. Il peut prendre des mesures de limitation ou de suspension des usages provisoires de l'eau, pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie.

- Les installations classées

Le préfet est l'autorité de droit commun en matière d'installations classées. Il fixe les prescriptions auxquelles sont soumises les installations devant faire l'objet d'une déclaration et prend des arrêtés pour toutes les installations soumises à autorisation, après avis du conseil départemental d'hygiène et du Conseil général.

- Le bruit

Ce sont les maires qui détiennent le pouvoir de police en la matière, sauf pour celles où la police est étagée, mais le préfet détient un pouvoir de police subsidiaire et il est chargé de mettre en place des schémas départementaux d'accueil et de traitement des plaintes, d'organiser au niveau départemental des campagnes de prévention et de répression.

- Le préfet et la protection de la nature

Il donne l'agrément pour la constitution d'Associations communales de chasse agréées (ACCA) et en est l'autorité de tutelle, il fixe annuellement les modalités et les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse, donne son avis sur les plans de chasse, peut temporairement interdire le commerce, le transport et le colportage de certaines espèces menacées mais dont la chasse est autorisée. Il institue les réserves de chasse et de faune sauvage.

Dans la lutte contre les animaux nuisibles il détermine notamment, chaque année, la liste des animaux nuisibles en fonction de la situation locale.

En ce qui concerne la pêche, il applique les mesures réglementaires générales en les adaptant, le cas échéant, aux conditions locales, et peut moduler les dates et heures d'ouverture et de fermeture de la pêche, interdire certaines pêches, fixer les modes de pêche autorisés.

B) Les services extérieurs

a) Au niveau régional

1. Les services dépendants du MATE : les DIREN

Créées en 1991 par le décret du 4 novembre les directions régionales de l'environnement sont des services déconcentrés du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Elles sont le produit de la fusion des DRAE (Délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement), des services régionaux d'aménagement des eaux et des délégations de bassin.

- Missions

Les DIREN agissent dans un cadre interdépartemental en exerçant leurs missions sous l'autorité du Préfet de région ou des Préfets de département. Les DIREN organisent et diffusent l'information et les données sur l'environnement. Elles proposent et instruisent les protections réglementaires. Elles apportent, grâce notamment à l'analyse des études d'impact, conseils et avis aux décideurs publics ou privés. Elles contribuent à l'information, la formation et la sensibilisation de tous les acteurs de la protection de l'environnement.

Dans le domaine de l'eau, certains Directeurs régionaux de l'environnement, sous l'autorité du Préfet coordonnateur de bassin, exercent une mission de Délégué de bassin : ils veillent à la cohérence des décisions publiques avec le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Ils animent et coordonnent les Services d'annonce de crue.

- Organisation

Le directeur régional de l'environnement est nommé par le ministre chargé de l'environnement, après consultation du ministre chargé de l'équipement.

Il est assisté par des adjoints qui sont nommés par le ministre chargé de l'environnement. Un de ces adjoints est chargé du service compétent en matière d'architecture, de sites et de paysages ; il est désigné par le ministre chargé de l'environnement sur avis conforme du ministre chargé de l'équipement.

L'organisation des directions régionales de l'environnement est fixée par un arrêté des ministres chargés de l'environnement et de la fonction publique. Mais,

- un arrêté des ministres chargés de l'environnement et de l'équipement fixe les modalités d'exercice des attributions relatives aux sites, à l'architecture et au paysage, ainsi que la liste et la composition des services hydrologiques centralisateurs transférés ;

- un arrêté des ministres chargés de l'environnement, de l'équipement et de la fonction publique définit certaines modalités particulières d'organisation de la direction régionale de l'environnement d'Ile-de-France.

2. Les services mis à la disposition du MATE : les DRIRE

Les Directions de la recherche, de l'industrie et de l'environnement sont les services extérieurs du ministère de l'industrie. Dans le domaine de

la protection de l'environnement, l'activité des DRIRE s'exerce pour le compte du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, sous l'autorité des préfets de département.

- Missions

Les DRIRE ont pour mission principale de contrôler les activités industrielles susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, plus particulièrement dans le cadre de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement. Leur action s'exerce dans les trois domaines principaux de l'environnement industriel :

- la prévention des risques technologiques majeurs
- la réduction des pollutions et des nuisances
- le contrôle et l'élimination des déchets

Les DRIRE sont chargées de la coordination, au niveau régional, de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement.

Dans leurs domaines de compétences, les DRIRE sont également chargées d'un rôle d'animation des acteurs de l'environnement à travers :

- les associations de surveillance de la qualité de l'air (39 réseaux),
- les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (11 SPPPI),
- les commissions locales d'information et de surveillance (plus de 300).

- Organisation

Les DRIRE comportent toutes un Service régional de l'environnement industriel (SREI) dont le chef est l'adjoint du directeur. Il est nommé par le ministre de l'industrie après avis du ministre de l'environnement.

b) Au niveau départemental

Le MATE ne dispose pas au niveau départemental de services propres. Toutefois, il a autorité sur les services de certains ministères, d'autres peuvent être mis à sa disposition en tant que de besoin.

1. Les services sur lesquels le ministère a autorité

Depuis 1987 les Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) assurent, sous l'autorité des préfets de départements, outre la mise en œuvre des politiques propres au ministère de l'agriculture et de la pêche, des missions relevant du ministère chargé de l'environnement. Elles exercent, à ce titre, les missions d'un service départemental pour le ministère chargé de l'environnement.

Les DDAF et les DDE (Directions départementales de l'équipement) ont créé depuis 1993 des Missions interservices de l'eau (MISE) pour la mise en œuvre de la loi du 3 janvier sur l'eau.

2. Les services mis à disposition

Le MATE peut faire appel aux services départementaux de la plupart des ministères, notamment aux services départementaux de l'architecture et du patrimoine.

FINANCES PUBLIQUES: L'unité

Comme les autres principes de droit budgétaire, l'unité est née à la Restauration, il est proclamé par les articles 2 et 18 de l'ordonnance de 1959. Selon ce principe toutes les opérations financières de l'État doivent être rassemblées dans un seul et même acte. Cette exigence s'explique par la volonté de permettre au Parlement d'exercer pleinement et de manière efficace son pouvoir budgétaire.

Si ce principe est maintenu dans notre droit budgétaire, c'est au prix de nombreuses exceptions. L'unité n'est en réalité qu'une façade, puisqu'il y a bien un budget, mais il se décompose en trois composantes. De plus le budget se traduit par plusieurs actes qui se succèdent tout au long de l'année budgétaire et même au-delà.

La loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF) apporte quelques modifications en ce domaine.

I/ LA DIVISION DU BUDGET EN TROIS COMPOSANTES

Le budget général représente bien sûr l'élément le plus important, mais il est complété par six budgets annexes et une quarantaine de comptes spéciaux du trésor répartis en six grandes catégories. Non seulement le budget est flanqué de deux composantes, mais celles-ci sont multiples.

A) Les budgets annexes

a) L'origine des budgets annexes

1. Origine historique

Les budgets annexes ont pour origine le développement des activités industrielles et commerciales de l'État au lendemain de la Première Guerre. Les exigences de rentabilité et de performances ont conduit à comptabiliser à part les opérations financières relatives à ces activités. Ainsi, un grand nombre de principes budgétaires ne s'appliquent-ils pas dans les budgets annexes. Il s'agit là d'un enjeu qui peut expliquer quelques détournements de la procédure des budgets annexes.

2. Origine juridique

C'est l'article 20 de l'Ordonnance qui prévoit et définit les budgets annexes. Deux critères sont retenus :

- seuls les services de l'État qui ne sont pas dotés de la personnalité juridique peuvent être constitués en budgets annexes ;
- ces services doivent se livrer à une activité qui « tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix ».

Les budgets annexes sont définis par l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 dans des termes quasiment identiques à ceux de l'article 20 de l'ordonnance: l'absence de personnalité juridique et l'activité industrielle ou commerciale se retrouvent.

b) Les différents budgets annexes

C'est la Loi de finances de l'année qui crée les budgets annexes. Ils sont au nombre de six. Mais tous ne sont pas conformes à la définition de l'article 20.

1. Les budgets annexes conformes à l'article 20

- Journaux officiels
- Monnaies et médailles

- Aviation civile

Dans les trois cas il s'agit bien de services de l'État non dotés de la personnalité juridique qui se livrent à des activités de type industriel ou commercial. L'application de la formule du budget annexe est donc dans tous ces cas appropriée.

2. Les budgets annexes non-conformes à l'article 20

- Légion d'honneur
- Ordre de la Libération
- BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles)

La formule du budget annexe ne devrait pas être appliquée puisqu'aucune activité tendant « essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix » n'était déployée dans ces trois cas. Le recours à cette technique constitue un détournement justifié par les avantages qu'elle comporte en termes de régime juridique.

B) Les comptes spéciaux du Trésor

Plus d'une quarantaine de comptes spéciaux du trésor se répartissent en six catégories. Leur origine remonte à la III^e République.

a) Origine

Au lendemain de la Première Guerre certaines opérations temporaires, des prêts et des emprunts se sont développés. Comme par définition ces opérations s'éteignent d'elles-mêmes au bout d'un certain temps, il suffisait d'en garder la trace, mais pas dans le budget où elles auraient pu être confondues avec les autres opérations financières de nature différente.

Dans la mesure où le procédé était bien commode, car il permettait lui aussi et dans une large mesure d'échapper à une grande partie des principes de droit budgétaire, on y recourut de plus en plus. Souvent pour des opérations définitives mais qui étaient exceptionnelles.

Sous la IV^e République leur nombre a cru jusqu'à frôler les 400. La V^e République avec l'Ordonnance a voulu organiser ces comptes pour en limiter le nombre en définissant non pas les comptes spéciaux du trésor en général, mais en prévoyant six grandes catégories.

b) Les catégories de CST

- les comptes d'affectation spéciale (art 25 0)
- Cette catégorie est l'une des plus importante par le nombre de comptes qu'elle rassemble. Il s'agit souvent de Fonds comme le Fonds national du livre alimenté par des redevances payées par les acheteurs de livres et qui a vocation à soutenir l'édition.
- les comptes commerce (art 26 0)

Ces comptes « retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'État ». On peut citer comme exemple le compte des essences militaires ou l'UGAP.

- les comptes d'opérations avec les Gouvernements étrangers (art 27 0)
- Ils retracent les opérations financières qui découlent de l'application de traités. C'est le cas du compte relatif à l'accord sur les produits de base
- les comptes d'opérations monétaires (art 27 0)
- Ces comptes « enregistrent des recettes et des dépenses de caractère monétaire » comme par exemple les comptes des opérations avec le FMI.
- les comptes d'avances (art 28 0)
- Ils retracent les avances consenties par l'État aux collectivités territoriales ou aux Établissements publics.

- les comptes de prêts (art 29 O)

Ces comptes enregistrent les prêts consentis pour une durée de plus de 4 ans. on peut citer comme exemple le compte du FDES (Fonds de développement économique et social)

L'article 19 de la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit 4 catégories de comptes spéciaux :

- Les comptes d'affectation spéciale
- Les comptes de commerce
- Les comptes d'opérations monétaires
- Les comptes de concours financiers

Parmi les comptes d'affectation spéciale deux sont prévus par la LOLF (art. 21) :

- un premier relatif aux participations financières de l'État
 - un second relatif aux pensions et avantages accessoires
- Un compte de commerce retrace les opérations budgétaires relatives à la dette (art. 22)

Ce que l'on appelle communément le budget est en réalité un vent de la constater un ensemble de plusieurs composantes. Mais l'acte qui contient ces composantes ne peut être réduit à la loi de finances initiale. En effet tout au long de l'année se multiplient les actes budgétaires.

II/ LA MULTIPLICATION DES ACTES BUDGÉTAIRES

Durant l'année budgétaire et même au-delà on voit se multiplier les actes législatifs mais aussi réglementaires.

A) La multiplication des actes législatifs

Le budget d'une année c'est bien sûr la loi de finances de l'année, mais c'est aussi une, voire, plusieurs lois de finances rectificatives, c'est enfin une loi de règlement.

a) Les lois de finances rectificatives

Les articles 2 et 34 de l'Ordonnance prévoient la finalité et fixent le régime de ces lois que l'on continue, dans le langage courant, à appeler des collectifs budgétaires puisque tel était leur nom sous la III^e République.

1. La finalité des lois de finances rectificatives

La prévision budgétaire comme toutes les prévisions doit pouvoir être modifiée en raison de la survenance d'événements inattendus. La loi de finances rectificative permet d'opérer ces modifications. Cependant, il est possible de distinguer au moins deux grands types de loi de finances rectificative.

- « les lois de finances rectificatives de fin d'année »
Chaque année, au mois de décembre, après le vote de la loi de finances de l'année à venir est votée une loi de finances rectificative concernant l'année qui se termine. Cette loi entérine les modifications intervenues tout au long de l'année par voie réglementaire.
- « les lois de finances rectificatives traduisant les changements de politique »

Lorsqu'un nouveau Gouvernement arrive au pouvoir il met en œuvre une nouvelle politique cela se traduit budgétairement parlant par une loi de finances rectificative. Ce fut le cas en 1981 après l'élection présidentielle, en 1986 lors de la première cohabitation etc.

2. Le régime des lois de finances rectificatives

Il est aligné sur le régime des lois de finances initiales et ce sur deux points essentiellement

- La présentation.

La loi de finances rectificative comprend comme la loi de finances de l'année, deux parties. La première partie décrit les modifications de recettes et le nouvel équilibre du budget la deuxième partie contient le détail des ouvertures de crédits et des dispositions permanentes.

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 renforce les informations des parlementaires en disposant que sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

- 1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte
- 2° Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées ;
- 3° Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours (article 53)

- La procédure.

La loi de finances rectificative est soumise aux mêmes délais que ceux qui s'appliquent aux lois de finances initiales. De plus les mêmes règles de priorité s'appliquent : priorité à l'Assemblée Nationale, vote préalable de la première partie.

b) La loi de règlement

Si la loi de finances initiale est adoptée avant l'exercice budgétaire et la ou les lois de finances rectificatives pendant l'année, la loi de règlement, elle, est adoptée après la fin de l'exercice. Ainsi elle peut devenir un instrument de contrôle dont l'efficacité pose problème.

1. Un instrument de contrôle par sa définition et son contenu

- La définition des lois de règlement
- L'article 2 de l'Ordonnance définit ces lois à partir de deux finalités :
- la constatation des résultats
 - l'approbation des différences entre les résultats et les prévisions
- Cela se traduit par un contenu particulier
- Le contenu des lois de règlement
 - La loi de règlement elle-même
 - elle « établit le compte de résultat de l'année » (art 35 O)
 - elle « autorise le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor » (art 35 O)
 - Ses annexes
 - « les annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des dépassements de crédit et la nature des pertes et des profits » (art 36 O)
 - « un rapport de la Cour des comptes et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres » (art 36 O)

2° Un instrument de contrôle dont l'efficacité n'est pas toujours réelle

En constatant les différences entre les prévisions initiales et les résultats le Parlement exerce un contrôle sur le Gouvernement. Mais ce contrôle n'est efficace qu'à certaines conditions.

- Les conditions de l'efficacité : la limitation du décalage
- Le contrôle n'est efficace que dans la mesure où il intervient peu de temps après la fin de l'exercice concerné. C'est pourquoi l'Ordonnance a prévu dans son article 38 que le projet de loi de règlement devait être déposé au plus tard « à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget ». Si ce délai est bien respecté, l'examen et l'adoption du texte n'intervient généralement qu'au milieu de l'année suivante.

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 prévoit que le projet de loi de règlement devra être déposé au plus tard le 1^{er} juin de l'année qui suit celle de l'exécution du budget (article 46). Ainsi, la discussion du budget de l'année « n » se fera en connaissant les résultats de l'année « n-2 » Le suivi dans le temps sera ainsi amélioré.

De plus, selon l'article 41 de la LOLF « Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement

affèrent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances. »

- L'appréciation de l'efficacité

Dans la mesure où le contrôle intervient à postériori, plaçant le Parlement devant le fait accompli, il perd une grande partie de son efficacité. Mais surtout, ce sont les conditions politiques qui prévalent sous la Ve République qui font perdre une grande partie de l'efficacité de ce contrôle. En effet, le phénomène majoritaire rend illusoire le rejet du projet de loi de règlement par l'Assemblée Nationale.

L'objet essentiel des lois de finances rectificatives est de permettre le contrôle du Parlement sur l'exécution du budget. Il le peut d'autant plus que la LOLF a prévu la mise en place dans la loi de finances de l'année de projets annuels de performance (PAP) (article 51-5°) auxquels répondront dans la loi de règlement les rapports annuels de performance (RAP) (article 54 - 4°). Les premiers instruments (PAP) décrivent de manière assez précise les intentions du Gouvernement. Ils retracent, en effet par programme, les actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs. Les seconds (RAP) permettent de vérifier très précisément si les promesses ont été tenues en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement. Ainsi on passera d'une analyse des moyens à une analyse des performances obtenues.

B) La multiplication des actes réglementaires

Si chaque budget se traduit par au moins trois lois de finances comme on l'a vu, il passe aussi par quelques trois cents actes réglementaires. De 3 à 300, la multiplication des actes budgétaires prend des dimensions non négligeables !

En principe le règlement sert à appliquer la loi. C'est le cas pour de nombreux actes réglementaires en matière budgétaire. Mais en ce domaine, on constate l'existence d'actes qui modifient la loi !

a) Les actes réglementaires permettant l'application de la loi de finances

- Les décrets de répartition

Dans la mesure où les crédits ne sont plus votés par chapitre, (cf fiche n° 4) c'est le Premier ministre qui met à disposition des ministres les crédits par chapitre et ce par le biais de décrets dits de répartition. (art 43 D). Dans cette opération, le Premier ministre a une compétence liée, puisqu'il doit se conformer aux indications figurant dans les « bleus » budgétaires.

Il existe autant de décrets de répartition que de ministères.

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 reprend dans son article 44 les dispositions précédentes en les adaptant :

Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative, ou dès la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant :

1o Répartition par programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial ;

2o Fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

Ces décrets répartissent et fixent les crédits conformément aux annexes explicatives prévues aux 5o et 6o de l'article 51 et au 2o de l'article 53, modifiées, le cas échéant, par les votes du Parlement.

- Les arrêtés de sous-répartition

Chaque ministre disposant de ses crédits va alors procéder à une répartition par article à travers un arrêté de sous-répartition. Dans cette opération, le ministre n'est pas lié par les « bleus ».

b) Les actes réglementaires modifiant la loi de finances

- Les arrêtés de transfert
- Les arrêtés de report
- Les arrêtés d'annulation
- Les décrets de virement
- Les décrets d'avance

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 prévoit que les transferts seront réalisés par décrets.

FINANCES PUBLIQUES: Le principe de l'universalité

Ce principe est énoncé par l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 :

« Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général. »

I/ LA SIGNIFICATION DU PRINCIPE

A) La signification technique

Deux sens proches mais différents peuvent être donnés au terme universel. Deux règles en découlent.

a) La règle du produit brut

Ici le terme universel est pris dans le sens de totalité :

- ce qui implique que les dépenses et les recettes doivent figurer dans le budget pour leur totalité.
- ce qui débouche sur l'interdiction des contractions et des compensations

b) La règle de la non-affectation des recettes

Là le terme universel est pris dans le sens de :

- ce qui signifie que l'ensemble des recettes doit couvrir l'ensemble des dépenses
- ce qui se traduit par l'interdiction des affectations

B) La signification politique

a) La volonté de connaître avec exactitude le montant des dépenses.

La règle du produit brut permet aux parlementaires, lorsqu'ils se prononcent sur le budget de disposer d'une information complète et exhaustive. Le pouvoir budgétaire du Parlement est ainsi sauvegardé.

b) La volonté de connaître avec certitude le montant des dépenses.

Si l'affectation des recettes était possible la réalisation de chaque dépense dépendrait de la réalisation de chaque recette. Ainsi on rendrait hypothétique l'exécution du budget.

II/ L'ASSOULISSEMENT DU PRINCIPE

A) L'assouplissement de la règle du produit brut

Elle est plus importante dans les comptes spéciaux du trésor que dans le budget général.

a) Dans les comptes spéciaux du trésor (CST)

Trois catégories de CST peuvent faire l'objet d'une présentation contractée : seul le solde apparaît. C'est le cas pour les :

- Comptes de commerce
- Comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers
- Comptes d'opérations monétaires

b) Dans le budget général

Certaines administrations peuvent utiliser deux procédures qui ont pour effet de compenser certaines dettes.

- les marchés de transformation

Le service commande un matériel et donne en vue de sa fabrication des matières premières dont le coût sera bien sûr soustrait dans la facture finale.

- les marchés de conversion

Ici il s'agit de vieux matériaux qui sont livrés au fabricant en vue de la fourniture de nouveaux matériels.

B) L'assouplissement de la règle de la non-affectation des recettes

La règle de la non-affectation subit elle aussi des assouplissements qui sont plus importants dans les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor que dans le budget général.

a) Dans les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor

- une catégorie de comptes spéciaux du trésor est spécifiquement destinée à opérer des affectations : les comptes d'affectations spéciales
- de manière plus générale l'article 18 de l'Ordonnance rappelle que le moyen d'opérer une affectation de recettes est de créer un budget annexe ou un compte spécial du trésor.

b) Dans le budget général

- les aménagements prévus par l'Ordonnance

la procédure du fond de concours (art 19 O)

Initialement il s'agit de dons ou legs versés à l'État pour concourir avec lui à certaines dépenses. Mais la procédure peut également être utilisée pour affecter des recettes de caractère non-fiscal. Cette dernière disposition étant très souvent détournée. En 1999 il se sont élevés à 41,6 milliards de francs.

Ces procédures restent tout à fait marginales.

la procédure du rétablissement de crédit (art 19 O)

Elle est possible dans deux cas :

- la restitution au Trésor de sommes payées indûment

- les cessions ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires

Elle se traduit par l'inscription des sommes versées, non pas en recettes, mais en crédits que l'on rétablit car au fond il s'agit d'une régularisation.

En 1999 ils ont atteints 13,6 milliards de francs

- les aménagements non prévus par l'Ordonnance : les prélèvements sur recettes

Ce procédé permet d'affecter directement des ressources (impôts locaux, ressources des organismes de sécurité sociale), à des organismes divers

qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou de l'Union européenne. Ces deux prélèvements portent sur des sommes importantes: 290 milliards en 2000. Aucun texte ne les prévoit. C'est en 1969 qu'ils sont apparus malgré les protestations constantes de la Cour des comptes qui estime qu'ils « affecte (nt) la lisibilité et la cohérence des inscriptions budgétaires ». Cependant le Conseil constitutionnel a admis la régularité du procédé (82-154 DC, 29 décembre 1982 et 98-405 DC, 29 décembre 1998) dans le mesure l'état A évalue la totalité des recettes brutes de l'État. Il n'y a pas d'atteinte au principe de sincérité de l'évaluation.

La loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit désormais dans son article 6 les prélèvements sur recettes dans les termes suivants :

« Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocedé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte »

Ce cahier ne peut être vendu séparément.

.....
Editeur : L'Action municipale
SARL au capital social de 15000 euros
R.C.S Paris B 659.801.419
17, rue d'Uzès, 75108 Paris Cedex 02.
N° de commission paritaire: 63.333
Directeur de la publication: Jacques Guy
Composition: Groupe Moniteur
Tirage: Roto-France Impression (Emerainville)
Dépôt légal: mars 2002