

# la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

# Réussir le concours d'attaché

# 2002

N°

# 25

- Droit civil : la filiation
- Finances publiques : les principes de droit budgétaire ; le débat sur les orientations
- Actualité : les défis de la bioéthique ; le congé paternité
- Social : l'allocation personnalisée d'autonomie
- Urbanisme : la sanction du droit de l'environnement ; le permis de construire

# Sommaire

<b>DROIT CIVIL : LA FILIATION</b> .....	<b>279</b>
<b>I/ LA FILIATION LÉGITIME</b> .....	<b>279</b>
A) L'établissement de la filiation légitime.....	279
B) La contestation de la filiation .....	279
<b>II/ LA FILIATION NATURELLE</b> .....	<b>279</b>
A) L'établissement de la filiation .....	280
B) La contestation de la filiation .....	280
<b>III/ LA FILIATION ADOPTIVE</b> .....	<b>280</b>
A) L'adoption simple .....	280
B) L'adoption plénière.....	280
<b>ENVIRONNEMENT : LA PROTECTION DES ESPÈCES</b> .....	<b>281</b>
<b>I/ LES MESURES DE PROTECTION DIRECTES</b> .....	<b>281</b>
A) La protection, résultat d'interdictions .....	281
B) La protection, résultat d'autorisations .....	281
<b>II/ LES MESURES DE PROTECTION INDIRECTES</b> .....	<b>282</b>
A) Le contrôle de la chasse .....	282
B) Le contrôle de la pêche .....	283
<b>FINANCES PUBLIQUES : LES PRINCIPES DE DROIT BUDGÉTAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	<b>284</b>
<b>I/ LES PRINCIPES D'AUTORISATION</b> .....	<b>284</b>
A) La spécialité .....	284
B) L'annualité .....	284
<b>II/ LES PRINCIPES DE PRÉSENTATION</b> .....	<b>284</b>
A) L'unité.....	284
B) L'universalité .....	285
<b>FINANCES PUBLIQUES : LE DÉBAT SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES</b> .....	<b>286</b>
<b>ACTUALITÉ : LES DÉFIS DE LA BIOÉTHIQUE</b> .....	<b>287</b>
<b>I/ GÉNÉTIQUE OU GENÈSE ?</b> .....	<b>287</b>
A) De la compréhension du vivant.....	287
B) ...A sa manipulation .....	287
<b>II/ ANGE OU DÉMON ?</b> .....	<b>288</b>
A) Le clonage thérapeutique.....	288
B) Le dépistage thérapeutique .....	288

<b>C) La brevetabilité du vivant .....</b>	<b>288</b>
<b>III/ ENTRE MORALE ET DROIT. ....</b>	<b>289</b>
<b>ACTUALITÉ: LE CONGÉ PATERNITÉ .....</b>	<b>290</b>
<b>1/ 11 JOURS DE PLUS POUR S'OCCUPER DE SON ENFANT.....</b>	<b>290</b>
<i>Ailleurs en Europe .....</i>	<i>290</i>
<b>2/ DES INDEMNITÉS PLAFONNÉES .....</b>	<b>290</b>
<i>Le congé parental d'éducation .....</i>	<i>290</i>
<b>3/ ÉVENTUELLEMENT COMPLÉTÉES PAR L'EMPLOYEUR .....</b>	<b>290</b>
<b>4/ CONCLUSION .....</b>	<b>291</b>
<b>SOCIAL: L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE .....</b>	<b>292</b>
<b>I/ LES OBJECTIFS DE L'APA .....</b>	<b>292</b>
<b>II/ LES TITULAIRES DE L'APA.....</b>	<b>292</b>
<b>A) L'obligation d'avoir une résidence stable.....</b>	<b>292</b>
<b>B) L'obligation d'avoir une perte d'autonomie.....</b>	<b>292</b>
<b>III/ LA PROCÉDURE D'OBTENTION DE L'APA .....</b>	<b>293</b>
<b>URBANISME: LA SANCTION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>295</b>
<b>I/ LA RÉPRESSION .....</b>	<b>295</b>
<b>A) La répression pénale.....</b>	<b>295</b>
<b>B) La répression administrative.....</b>	<b>296</b>
<b>II/ LA RÉPARATION.....</b>	<b>296</b>
<b>A) La réparation civile.....</b>	<b>296</b>
<b>B) La réparation administrative.....</b>	<b>297</b>
<b>URBANISME: LE PERMIS DE CONSTRUIRE .....</b>	<b>298</b>
<b>1/ LE CHAMP D'APPLICATION ET L'OBJET DU PERMIS DE CONSTRUIRE .....</b>	<b>298</b>
<i>1.1 Les travaux relevant du permis de construire .....</i>	<i>298</i>
<b>1.1.1 les constructions nouvelles.....</b>	<b>298</b>
<b>1.1.2 Les constructions existantes.....</b>	<b>298</b>
<i>1.2 Les travaux ne relevant pas du permis de construire .....</i>	<i>298</i>
<i>1.3 Les travaux exemptés du permis de construire.....</i>	<i>299</i>
<b>2/ LA DÉLIVRANCE DU PERMIS DE CONSTRUIRE .....</b>	<b>299</b>
<i>2.1 La demande de permis de construire.....</i>	<i>299</i>
<b>2.1.1 L'auteur de la demande.....</b>	<b>299</b>
<b>2.1.2 Le contenu de la demande .....</b>	<b>299</b>
<b>2.1.3 le dépôt de la demande .....</b>	<b>300</b>
<b>2.1.4 La publicité de la demande.....</b>	<b>300</b>
<i>2.2 L'instruction de la demande de permis de construire .....</i>	<i>300</i>
<b>2.2.1 Les collectivités publiques responsables.....</b>	<b>300</b>
<b>2.2.2 La procédure de l'instruction.....</b>	<b>301</b>

<i>2.3 La décision de délivrance ou non du permis de construire .....</i>	<i>301</i>
<b>2.3.1 Le refus de permis .....</b>	<b>301</b>
<b>2.3.2 L'octroi de permis .....</b>	<b>301</b>
<b>2.3.3 le sursis à statuer .....</b>	<b>301</b>
<b>3/ LA MISE EN ŒUVRE DU PERMIS DE CONSTRUIRE .....</b>	<b>301</b>
<i>3.1 La péremption du permis de construire .....</i>	<i>302</i>
<i>3.2 La modification du permis de construire .....</i>	<i>302</i>
<i>3.3 Le contrôle de la conformité.....</i>	<i>302</i>
<b>FAITES LE POINT SUR VOS CONNAISSANCES SUR L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>303</b>
<b>CORRIGÉ .....</b>	<b>304</b>
<b>FAITES LE POINT SUR VOS CONNAISSANCES SUR LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 .....</b>	<b>305</b>
<b>CORRIGÉ .....</b>	<b>306</b>

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: avril 2002

# DROIT CIVIL: La filiation

La filiation est le lien juridique de parenté qui unit un enfant à son père et/ou à sa mère. La filiation peut être de trois natures différentes: légitime (1), naturelle (2) ou adoptive (3).

La loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 a abrogé les discriminations successorales qui subsistaient à l'encontre de l'enfant naturel adultérin et qui avaient été la cause d'une condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme le 1<sup>er</sup> février 2000 dans l'affaire *Mazurek*. Désormais, la part successorale et la réserve l'enfant adultérin sont identiques à celles des autres enfants du défunt.

Actuellement, le statut des enfants dépend essentiellement des conditions de leur naissance. Un projet de réforme présenté par le gouvernement le 4 avril 2001 propose de modifier les textes pour faire en sorte que le statut des enfants ne dépende plus des conditions de leur naissance: que leurs parents soient mariés ou non, qu'ils vivent ensemble, que l'un soit engagé dans une union matrimoniale avec un tiers, sera sans incidence. Dès lors que leur filiation sera établie, les enfants bénéficieront de la plénitude de leurs droits.

## I/ LA FILIATION LÉGITIME

La filiation légitime est la filiation de l'enfant dont les deux parents sont mariés ensemble. La filiation légitime est indivisible à l'égard du couple marié. Si l'enfant est né avant le mariage de ses parents, il sera légitimé automatiquement par mariage (art. 331 al. 1<sup>er</sup> du Code civil). La loi organise aussi une légitimation par autorité de justice, si le mariage est impossible entre les parents (art. 333 du Code civil). En dehors de ces hypothèses, la loi fixe les modes d'établissement (1.1.) et de contestation (1.2.) de la filiation légitime.

### A) L'établissement de la filiation légitime

Dans la filiation légitime, l'établissement de la filiation découle de la déclaration d'un enfant à l'état civil comme né d'une femme mariée. La filiation de l'enfant est automatiquement établie à l'égard de la mère et aussi à l'égard du père, par le mécanisme d'une présomption.

En effet, le mariage fait présumer que le père de l'enfant est le mari de sa mère. C'est la raison pour laquelle, « *L'enfant conçu pendant le mariage a pour père le mari* » (art. 312 al. 1<sup>er</sup> du Code civil).

Toutefois, l'enfant conçu avant le mariage mais né dans les 180 premiers jours du mariage bénéficie aussi de la présomption de paternité du mari: il est légitime et réputé l'avoir été dès sa conception. Cette présomption peut cependant être plus facilement combattue (art. 314 du Code civil). La présomption de paternité du mari s'applique à tous les enfants conçus pendant le mariage. Elle s'applique donc aussi aux enfants nés jusqu'à 300 jours après la dissolution du mariage. Au-delà, la présomption de paternité ne s'applique plus (art. 315 du Code civil).

Une proposition a été faite aux fins d'admettre la légalité des transferts d'embryons *post-mortem*. Si le législateur l'admet, il conviendra d'étendre le domaine de la présomption de paternité au-delà des 300 jours, l'enfant pouvant naître plus d'un an après le décès de son père.

La présomption de paternité du mari s'applique, en principe, pendant toute la durée du mariage, même si les époux vivent séparés de fait. En revanche, elle cesse de s'appliquer lorsque les époux sont légalement séparés. En effet, « en cas de jugement ou même de demande, soit de divorce, la présomption de paternité ne s'applique pas à l'enfant né plus de 300 jours après l'ordonnance autorisant les époux à résider séparément et moins de

180 jours depuis le rejet de la demande ou depuis la réconciliation » (art. 313 al. 1<sup>er</sup> du Code civil). Cependant, dans ces hypothèses, « la présomption de paternité retrouve, néanmoins de plein droit, sa force si l'enfant, à l'égard des époux, a la possession d'état d'enfant légitime » (art. 313 al. 2 du Code civil), notamment si ses parents le traitent comme leur enfant, en pourvoyant à son entretien et son éducation (cf. art. 311-2 du Code civil). Enfin, à l'égard de l'enfant même conçu pendant le mariage, « la présomption de paternité est écartée quand l'enfant, inscrit sans l'indication du nom du mari, n'a de possession d'état qu'à l'égard de la mère » (art. 313-1 du Code civil). Dans tous les cas où la présomption de paternité est écartée, la filiation n'est établie qu'à l'égard de la mère. Cependant, chacun des époux peut demander que les effets de la présomption de paternité soient rétablis, en justifiant que, dans la période légale de conception, une réunion de fait a eu lieu entre eux qui rend vraisemblable la paternité du mari (art. 313-2 du Code civil).

### B) La contestation de la filiation

L'action en désaveu de paternité est ouverte au mari, « *s'il justifie de faits propres à démontrer qu'il ne peut pas être le père* » (art. 312 al. 2 du Code civil). Il pourra même se contenter de désavouer par simple dénégation l'enfant né dans les 180 premiers jours du mariage, à moins qu'il n'ait connu la grossesse avant le mariage ou qu'il ne se soit, après la naissance, comporté comme le père (art. 314 al. 2 et 3 du Code civil). L'action est enfermée dans un délai assez bref: elle doit être intentée dans les 6 mois de la naissance si le mari était sur les lieux de cette naissance ou, s'il était éloigné, dans les 6 mois de son retour ou encore si la naissance lui a été cachée, dans les 6 mois qui suivent la découverte de la naissance (art. 316 du Code civil).

La mère peut exercer une action en contestation de paternité en cas de remariage et seulement si elle s'est remariée avec le véritable père (art. 318 du Code civil). L'action doit être intentée dans les 6 mois du remariage et à la condition que l'enfant n'ait pas encore atteint l'âge de 7 ans (art. 318-1 du Code civil).

Sur le fondement de l'art. 334-9 du Code civil interprété *a contrario* par la jurisprudence, les juges admettent une reconnaissance de paternité naturelle ou la recevabilité d'une demande en recherche de paternité naturelle si l'enfant n'a pas la possession d'état d'enfant légitime (Civ. 1<sup>re</sup>, 9 juin 1976, D. 1976-593, note Raynaud). Cette voie permet d'élever un conflit de paternité que le juge tranchera en déterminant par tous moyens de preuve, la paternité la plus vraisemblable (art. 311-12 du Code civil).

Sur le fondement de l'art. 322 al. 2 du Code civil interprété *a contrario* par la jurisprudence, les juges admettent la recevabilité de l'action tendant à contester la filiation de l'enfant qui n'a pas une possession d'état conforme à son titre de naissance (Civ. 1<sup>re</sup>, 27 fév. 1985, D. 1985-265, note Cornu). Le demandeur devra ensuite apporter la preuve par tous moyens que le mari n'est pas le père.

## II/ LA FILIATION NATURELLE

La filiation naturelle est la filiation de l'enfant dont les parents ne sont pas mariés ensemble. La filiation naturelle est divisible entre les deux parents. Si les parents sont tous deux célibataires, l'enfant est dit naturel simple. Si l'un ou les deux parents sont mariés avec un tiers, l'enfant est dit naturel adultérin, *a matre* ou *a patre*, selon que c'est la mère ou le père qui est engagé dans les liens du mariage. Si l'enfant est issu de relations entre deux

personnes proches parentes ou alliées, l'enfant est dit naturel incestueux. La loi fixe ses modes d'établissement (1.1.) et de contestation (1.2.).

### A) L'établissement de la filiation

Contrairement à l'enfant légitime, la mention du nom de la mère et parfois même celui du nom du père, ne suffit pas à établir la filiation. Il doit s'ajouter un acte volontaire : la reconnaissance de l'enfant naturel. Cet acte doit être accompli tant par le père que par la mère de l'enfant naturel. L'art. 335 du Code civil prévoit que la reconnaissance d'un enfant naturel doit prendre la forme d'un acte authentique. La condition d'authenticité peut se réaliser par déclaration devant l'officier d'état civil, dans l'acte de naissance ou par acte séparé, par acte notarié ou enfin par une déclaration faite devant un juge, constatée par le greffier, officier public. Même s'il est un mineur ou un incapable majeur, pourvu qu'il soit dans un intervalle lucide, seul le parent peut accomplir cet acte sans pouvoir être représenté.

Le gouvernement propose une réforme des règles de l'établissement de la filiation. Tout comme en matière de filiation légitime, la seule mention du nom de la mère dans l'acte de naissance devrait suffire à établir la filiation maternelle hors mariage. La filiation paternelle continuera à reposer sur l'engagement du père, qui selon les situations, se traduira à travers le mariage et la présomption de paternité ou la reconnaissance. La paternité peut être judiciairement déclarée. Depuis la loi du 8 janv. 1993, l'action est recevable s'il existe des présomptions ou indices graves (art. 340 du Code civil). La paternité doit être prouvée par tous moyens. L'action appartient à l'enfant. Elle peut être exercée par sa mère pendant sa minorité ou par ses héritiers s'il est décédé (art. 340-2 du Code civil) contre le père prétendu ou ses héritiers (art. 340-3 du Code civil). L'action est enfermée dans des délais rigoureux (art. 340-4 du Code civil). Lorsque la demande est accueillie, la paternité est déclarée avec toutes les conséquences qui en découlent. Si l'action est rejetée, les juges peuvent néanmoins allouer des subsides à l'enfant, dès lors qu'ont été démontrées les relations intimes entre la mère de l'enfant et le défendeur (art. 342 et s. du Code civil).

La loi a prévu un équivalent à la reconnaissance de maternité naturelle : lorsque l'acte de naissance de l'enfant naturel mentionne le nom de la mère, l'art. 337 du Code civil dispose que cet acte vaut reconnaissance lorsqu'il est corroboré par la possession d'état.

La maternité peut être judiciairement déclarée. L'enfant qui exerce l'action sera tenu de prouver qu'il est celui dont la mère prétendue est accouchée (art. 341 du Code civil). Cependant cette action ne peut pas être intentée si la mère a demandé que le secret de son admission et de son identité soit préservé (art. 341-1 du Code civil).

Enfin, tant à l'égard de la mère que du père, la filiation naturelle peut aussi se trouver légalement établie par la possession d'état depuis la loi du 22 juin 1982 (art. 334-8 du Code civil). Cette possession d'état sera établie conformément au droit commun par un acte de notoriété délivré par le juge des tutelles ou encore par tous moyens et la filiation pourra être transcrite sur les registres de l'état civil à la demande de tout intéressé.

### B) La contestation de la filiation

La reconnaissance bien qu'irrévocable, peut être attaquée si la preuve de son caractère mensonger est rapportée. Tant que l'enfant n'a pas une possession d'état de 10 ans à l'égard de l'auteur de la reconnaissance, l'action est ouverte à tout intéressé. Quand l'enfant a une possession d'état de 10 ans au moins, aucune contestation n'est plus recevable, si ce n'est de la part de l'autre parent, de l'enfant lui-même ou de ceux qui se prétendent les parents véritables (art. 339 du Code civil).

Si la filiation a été établie par possession d'état dans les conditions de l'art. 334-9 du Code civil, tout intéressé peut contester à l'enfant l'état dont il se réclame et le tribunal de grande instance tranchera. Cependant

à partir du moment où la filiation a été constatée par un jugement, celui-ci a autorité absolue de chose jugée et les tiers peuvent seulement agir en tierce-opposition contre ce jugement.

## III/ LA FILIATION ADOPTIVE

La filiation adoptive est une filiation volontaire qui résulte d'une décision de justice. Elle peut être simple (3.1.) ou plénière (3.2.).

### A) L'adoption simple

L'adoption simple ne rompt pas le lien entre l'enfant et sa famille d'origine : « l'adopté reste dans sa famille d'origine et y conserve tous ses droits » (art. 364 al. 1<sup>er</sup> du Code civil). L'adopté acquiert de nouveaux liens avec sa famille adoptive. L'adopté simple est rattaché à ses deux familles. Ainsi, l'adoption simple confère, sauf décision contraire du juge, le nom de l'adoptant à l'adopté en l'ajoutant au nom de ce dernier (art. 363 du Code civil). Entre l'adopté et les membres de sa famille d'origine, les empêchements à mariage subsistent dans les conditions des articles 161 à 164 du Code civil.

L'adoptant est seul investi de l'autorité parentale vis-à-vis de l'adopté. Ces droits sont exercés dans les mêmes conditions qu'à l'égard de l'enfant légitime. La situation de l'adopté simple est plus ambiguë vis-à-vis de la famille de l'adoptant. En effet, s'il peut hériter des parents de l'adoptant, il n'acquiert pas la qualité d'héritier réservataire (art. 368 du Code civil). L'adoption est possible quel que soit l'âge de l'adopté (art. 360 du Code civil). S'il a plus de 13 ans, il devra consentir personnellement à l'adoption (art. 360 al. 2 du Code civil). L'adoption peut être individuelle ou conjugale, c'est-à-dire émaner de deux époux.

Une seule condition est posée : l'adoption doit présenter un intérêt pour l'adopté, que le juge appréciera de manière discrétionnaire.

L'adoption peut être révoquée s'il est justifié des motifs graves. La demande peut être formée par l'adopté ou l'adoptant ou lorsqu'il est mineur, par le ministère public (art. 370 du Code civil). Le tribunal apprécie souverainement la gravité des faits invoqués. La révocation fait cesser pour l'avenir les effets de l'adoption, sans rétroactivité du jour de la demande.

### B) L'adoption plénière

L'adoption plénière produit des effets plus radicaux que l'adoption simple. L'adopté perd ses liens avec sa famille d'origine et s'intègre à la famille adoptive comme s'il était un enfant légitime. La filiation adoptive produit des effets complets à l'égard de toute la famille de l'adoptant. De plus, l'adoption produit une rupture complète avec la famille d'origine : il cesse d'appartenir à sa famille par le sang (art. 356 du Code civil).

L'adoptant peut être soit un couple marié depuis plus de 2 ans, âgés l'un et l'autre de plus de 28 ans, soit une personne seule, âgée de plus de 28 ans (art. 343 et 343-1 du Code civil).

Les adoptants doivent avoir 15 ans de plus que les enfants qu'ils se proposent d'adopter. L'adopté doit être âgé de moins de 15 ans (10 ans, s'il s'agit d'un enfant du conjoint) et accueilli au foyer du ou des adoptants depuis au moins 6 mois. S'il a plus de 13 ans, l'adopté doit personnellement consentir à son adoption plénière (art. 345 du Code civil). Peuvent faire l'objet d'une adoption plénière, les enfants pour lesquels les père et mère ou le conseil de famille ont valablement consenti à l'adoption, les pupilles de l'État, les enfants déclarés abandonnés dans les conditions de l'art. 350 du Code civil (art. 347 du Code civil).

La loi prévoit un assouplissement des conditions de l'adoption plénière en cas d'adoption de l'enfant du conjoint (art. 343-1 al. 2, 343-2 et art. 345-1 du Code civil).

L'adoption confère le nom de l'adoptant à l'adopté. L'adoptant exerce l'autorité parentale. L'adoption plénière n'a effet que du jour du dépôt de la requête, sans autre rétroactivité. L'adoption plénière est irrévocable.

## ENVIRONNEMENT :

# La protection des espèces

La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature a fixé les principes et les objectifs de la politique nationale de protection de la faune et de la flore sauvages. Le Code de l'environnement les a intégrés dans son livre IV (articles L. 411-1 à L. 415-5).

## I/ LES MESURES DE PROTECTION DIRECTES

La France possède une grande diversité biologique. 44 % des espèces de vertébrés présentes sont protégées par la loi sur la protection de la nature et près de 7 % des plantes vasculaires. La protection est le résultat soit d'interdictions, soit d'autorisations.

### A) La protection, résultat d'interdictions

(art. L.411-1 et s. du Code de l'environnement)

Les espèces rares, menacées ou en voie d'extinction bénéficient d'une protection dite intégrale, qui consiste à interdire les activités menaçant l'espèce (capture, cueillette, vente, etc.). Il faut donc préciser les espèces protégées et les activités et comportements interdits à leur égard.

#### a) Les espèces protégées

Ce sont des espèces animales et végétales. Elles sont déterminées par des listes fixées par arrêtés conjoints du ministre chargé de la protection de la nature et, soit du ministre chargé de l'agriculture, soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes.

Pour la faune, la plupart des vertébrés et de nombreux invertébrés figurent dans les listes des arrêtés fixant les mesures de protection dite intégrale. À l'échelle nationale, 428 espèces ou sous-espèces de vertébrés (et 182 d'invertébrés) sont actuellement ainsi protégées.

#### Arrêté du 17 avril 1981

Fixant la liste des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire.

##### CHIROPTÈRES

Toutes les espèces de chauves-souris (*Chiroptera* sp.).

##### INSECTIVORES

###### Talpидés,

Desman des Pyrénées (*Galemys pyrenaicus*).

###### Erinacéides.

Hérisson d'Europe (*Erinaceus europaeus*).

Hérisson d'Algérie (*Erinaceus algirus*).

###### Soricides.

Musaraigne aquatique (*Neomys fodiens*).

Musaraigne de Miller (*Neomys anomalus*).

##### RONGEURS

###### Sciuridés.

Écureuil (*Sciurus vulgaris*).

##### Castoridés

Castor (*Castor fiber*).

##### CARNIVORES

###### Viverridés.

Genette (*Genetta geneta*).

###### Mustélidés.

Vison (*Mustella lutreola*).

Loutre (*Lutra lutra*).

###### Félidés.

Chat sauvage (*Felis sylvestris*).

##### ONGULÉS

###### Bovidés.

Bouquetin (*Capra ibex*).

### b) Les activités et comportements interdits

Ils sont énumérés par l'article L.411-1 du Code de l'environnement. Il s'agit de

- La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat
  - La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel
  - La destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à ces espèces animales ou végétales
  - La destruction des sites contenant des fossiles permettant d'étudier l'histoire du monde vivant ainsi que les premières activités humaines et la destruction ou l'enlèvement des fossiles présents sur ces sites
- Toutes ces mesures peuvent être complétées dans certains départements par une réglementation préfectorale relative à certaines espèces en fonction de la situation de leurs populations dans ces départements.

### B) La protection, résultat d'autorisations

La Convention de Washington sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction (CITES) permet d'éviter, les prélèvements excessifs de spécimens des espèces identifiées comme menacées en raison du commerce international dont elles sont susceptibles de faire l'objet, contribuant ainsi à la préservation de la biodiversité au niveau mondial. Le commerce des spécimens d'espèces inscrites à l'annexe I de la convention est strictement réglementé. Le commerce des spécimens d'espèces inscrites en annexe II est libre.

La loi de 1976 sur la protection de la nature a repris ces dispositions. Elles figurent désormais dans l'article L.412-1 du Code de l'environnement. Celui-ci précise quelles sont les activités soumises à autorisation. Il s'agit de :

La production, la détention, la cession à titre gratuit ou onéreux, l'utilisation, le transport, l'introduction quelle qu'en soit l'origine, l'importa-

tion sous tous régimes douaniers, l'exportation, la réexportation de tout ou partie d'animaux d'espèces non domestiques et de leurs produits ainsi que des végétaux d'espèces non cultivées et de leurs semences ou parties de plantes, dont la liste est fixée par arrêtés conjoints du ministre chargé de l'environnement et, en tant que de besoin, du ou des ministres compétents.

Enfin, en vertu de l'article 6 de la convention sur la diversité biologique signée à la suite du sommet de Rio en 1992, la France a rendu public en 1996 un programme d'action pour la faune et la flore sauvages. Celui-ci décrit notamment les programmes d'action établis pour les principales espèces, présente les objectifs souhaités en terme de niveaux de population et de répartition géographique et définit les mesures de gestion à mettre en œuvre pour y parvenir.

## II/ LES MESURES DE PROTECTION INDIRECTES

### A) Le contrôle de la chasse

#### a) Le droit de chasser

##### 1. Le titulaire du droit de chasser

Depuis la Révolution, le droit de chasser est lié au droit de propriété. La loi Verdeille du 10 juillet 1964 a tenté de l'en séparer en prévoyant que le droit de chasse de toutes les parcelles d'une commune, situées en dehors d'un rayon de 150 mètres autour des habitations et d'une surface inférieure à un seuil variant entre 20 et 60 ha en plaine, devait être apporté au territoire de l'Association communale de chasse agréées (ACCA). Cet apport était obligatoire, que le propriétaire soit ou non opposé à la chasse pour des raisons philosophiques.

La Cour Européenne des Droits de l'Homme dans l'arrêt du 29 avril 1999 (affaire Chassagnou) a reconnu le droit de s'opposer à cet apport. Ce que l'on appelle couramment le droit de non-chasse.

La loi du 26 juillet 2000 permet désormais à un propriétaire de refuser l'apport de son droit de chasse à l'ACCA au nom de ses convictions personnelles. Cette disposition ayant été reprise par l'article L 422-10 5°) du Code de l'environnement.

##### 2. L'exercice du droit de chasser

L'exercice du droit de chasser est soumis à l'obtention du permis de chasser. Il a été réformé par la loi 26 juillet 2000.

Il repose sur un test audiovisuel de 21 questions sur les trois thèmes suivants :

- biologie et gestion du gibier,
- lois et règlements,
- armes, munitions et règles de sécurité.

Les épreuves pratiques de l'examen portent sur :

- Les conditions d'évolution sur un parcours de chasse simulé avec tir à blanc;
- Les conditions de maniement et de transport d'une arme de chasse;
- Le tir dans le respect des règles de sécurité.

#### b) Les limitations du droit de chasser

##### 1. Les espèces protégées

Elles sont déterminées de manière positive à travers les listes d'espèces protégées par la loi du 10 juillet 1976 (Voir supra). Mais elles sont également déterminées de manière négative à travers une liste

des animaux considérés comme gibier qui est donnée par l'arrêté du 12 juin 1979.

##### Arrêté du 26 juin 1987

##### Fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée.

Art. 1er La liste des espèces de gibier que l'on peut chasser sur le territoire européen de la France et dans sa zone maritime est fixée comme suit :

##### Gibier sédentaire

**Oiseaux :** colins, faisans de chasse, gélinotte des bois, lagopède alpin, perdrix bartavelle, perdrix rouge, perdrix grise, téttras lyre (coq maillé) et téttras urogalle (coq maillé).

**Mammifères :** blaireau, belette, cerf élaphe, cerf sika, chamois isard, chevreuil, chien viverrin, daim, fouine, hermine, lapin de garenne, lièvre brun, lièvre variable, marmotte, martre, mouflon, putois, ragon-din, rat musqué, raton laveur, renard, sanglier, vison d'Amérique.

##### Gibier d'eau

Barge à queue noire, barge rousse, bécasseau maubèche, bécassine des marais, bécassine sourde, canard chipeau, canard colvert, canard pilet, canard siffleur, canard souchet, chevalier aboyeur, chevalier arlequin, chevalier combattant, chevalier gambette, courlis cendré, courlis corlieu, eider à duvet, foulque macroule, fuligule milouin, fuligule milouinan, fuligule morillon, garrot à l'œil d'or, har-cide de Miquelon, huîtrier pie, macreuse brune, macreuse noire, nette rousse, oie cendrée, oie des moissons, oie rieuse, pluvier argenté, pluvier doré, poule d'eau, râle d'eau, sarcelle d'été, sarcelle d'hiver et vanneau huppé.

##### Oiseaux de passage

Alouette des champs, bécasse des bois, caille des blés, grive draine, grive litorne, grive mauvis, grive muscienne, merle noir, pigeon biset, pigeon colombin, pigeon ramier, tourterelle des bois, tourterelle turque et vanneau huppé.

##### 2. Les périodes de chasse

- La chasse n'est pas toujours ouverte l'article L. 424-2 du Code de l'environnement prévoit que les périodes d'ouverture de la chasse sont fixées par l'autorité administrative.
- Les oiseaux ne peuvent être chassés ni pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance. Les oiseaux migrateurs ne peuvent en outre être chassés pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification.
- La pratique de la chasse à tir est interdite du mercredi 6 heures au jeudi 6 heures. Cette interdiction ne s'applique pas aux postes fixes pour la chasse aux colombidés du 1<sup>er</sup> octobre au 15 novembre.

##### 3. Les plans de chasse

Les plans de chasse fixent le nombre d'animaux à tirer sur les territoires de chasse pendant la période de chasse propre à chaque département. Ils tendent à assurer le développement durable des populations de gibier et à préserver leurs habitats naturels.

Ils sont arrêtés, après consultation des représentants des intérêts agricoles et forestiers, pour une période de trois ans révisable annuellement. Le plan de chasse, prend en compte les orientations du schéma départemental de gestion cynégétique.

##### 4. Les réserves de chasse

- Plusieurs types de réserve sont prévus par le Code de l'environnement :
- Les associations communales et intercommunales de chasse agréées doivent constituer une ou plusieurs réserves de chasse communales ou intercommunales dont la superficie minimale est d'un dixième de la superficie totale du territoire de l'association.



- Des réserves de chasse et de faune sauvage peuvent être instituées par les préfets à la demande des détenteurs du droit de chasse ou d'office.
- Les réserves nationales de chasse et de faune sauvage sont créées par arrêté ministériel pour une durée minimum de six ans. Elles doivent avoir une importance particulière en raison de leur étendue ou du nombre des espèces. Elles sont gérées par l'ONF

## **B) Le contrôle de la pêche**

La pêche est réglementée par la loi du 29 juin 1984. Elle apporte des précisions sur le droit de pêcher et son exercice, sur ses limitations ainsi que sur ses conséquences.

### **a) Le droit de pêcher**

#### **1. Les titulaires du droit de pêcher**

- dans les eaux closes comme les étangs, c'est le propriétaire
- dans les eaux non-domaniales, les propriétaires riverains ont chacun de leur côté, le droit de pêche jusqu'au milieu du cours d'eau ou du canal
- dans les eaux domaniales, c'est l'État

#### **2. L'exercice du droit de pêcher**

Il est conditionné par l'affiliation à une association de pêche. Une autorisation du propriétaire est nécessaire, sauf dans les eaux domaniales. Pour faciliter l'exercice de ce droit, une servitude de passage est prévue le long des cours d'eau du domaine public.

### **b) Les limitations du droit de pêcher**

#### **1. Les limitations des captures**

Des décrets en Conseil d'État, rendus après avis du Conseil supérieur de la pêche, limitent les captures,

- en déterminant les temps, saisons, heures pendant lesquels la pêche est autorisée.
- en fixant le nombre de captures autorisées pour certaines espèces et, le cas échéant, les conditions de capture
- en précisant les dimensions au-dessous desquelles les poissons de certaines espèces ne peuvent être pêchés et doivent être rejetés à l'eau
- en indiquant les dimensions des filets, engins et instruments de pêche dont l'usage est permis
- en énumérant les procédés et modes de pêche prohibés ainsi que les espèces de poissons avec lesquelles il est défendu d'appâter les hameçons, nasses, filets ou autres engins.

#### **2. Les réserves de pêche**

Des réserves de pêche peuvent être instituées afin de favoriser la protection ou la reproduction du poisson. Dans ce cas, des indemnités sont accordées aux propriétaires riverains qui sont privés totalement de l'exercice du droit de pêche plus d'une année entière. Elles sont fixées, à défaut d'accord amiable, par les juridictions administratives.

### **c) Les conséquences du droit de pêche**

L'exercice du droit de pêche entraîne l'obligation de gestion des ressources piscicoles qui se traduit notamment par l'établissement d'un plan de gestion. En cas de non-respect de celui-ci, les mesures nécessaires peuvent être prises d'office par l'administration aux frais de la personne qui exerce le droit de pêche.

Le titulaire du droit de pêche, doit participer à la protection du patrimoine piscicole et des milieux aquatiques par abstention en ne leur portant pas atteinte, par action en effectuant les travaux d'entretien, sur les berges et dans le lit du cours d'eau, nécessaires au maintien de la vie aquatique.

# FINANCES PUBLIQUES: Les principes de droit budgétaire des collectivités territoriales

Ces principes s'appliquent à toutes les collectivités territoriales. Ce sont les mêmes que ceux existant dans le droit budgétaire de l'État. Bien sûr ils connaissent quelques adaptations.

## I/ LES PRINCIPES D'AUTORISATION

### A) La spécialité

#### a) Signification du principe

##### 1 Technique :

L'autorisation de dépenses est donnée non pas globalement mais de manière précise : elle porte sur un objet spécialisé. La spécialisation se fait à travers des chapitres et des articles budgétaires qui servent de base au vote.

##### 2 Politique :

Comme au niveau de l'État, ce principe permet à l'organe délibérant de contrôler la politique de l'exécutif.

#### b) Dépassement du principe

##### 1 Limites :

Certains chapitres ne sont pas spécialisés. La loi du 5 janvier 1988 a prévu l'inscription d'une dotation pour dépenses imprévues qui ne peut dépasser 7,5 % du montant des dépenses réelles pour chacune des deux sections. (art L. 2322-1; L. 3322-1; L. 4322-1 du CGCT).

##### 2 Exceptions :

Des virements de crédits sont possibles d'article à article si le budget est voté par chapitre. (art L 2312-2 CGCT)

### B) L'annualité

#### a) Signification

##### 1 Politique

Comme au niveau de l'État, ce principe permet de donner tout son sens à l'autorisation budgétaire. L'organe délibérant est ainsi à même d'exercer son pouvoir de contrôle sur l'exécutif.

##### 2 Technique

Le budget doit être voté tous les ans, pour un an

- Annualité du vote : l'exercice commence le 1<sup>er</sup> janvier et s'achève le 31 décembre. Les budgets locaux devraient donc être votés, comme le budget de l'État, pour le 1<sup>er</sup> janvier.

- Exécution annuelle : les autorisations budgétaires ne sont valables que pendant l'année civile.

#### b) Dépassement

##### 1 Exceptions

Exceptions à l'annualité du vote : le budget est rarement voté le 1<sup>er</sup> janvier. En réalité le contenu des budgets locaux est tributaire de celui de l'État (montant des dotations, informations fiscales...). C'est pourquoi, la loi du 2 mars 1982 (art L.1612-1 CGCT) accorde aux collectivités locales la possibilité d'adopter leurs budgets jusqu'au 31 mars (à condition que les informations indispensables à l'établissement du budget aient été transmises avant le 15 mars)

Exceptions à l'exécution annuelle : Dans l'hypothèse où le budget n'est pas voté à temps, l'exécutif de la collectivité territoriale peut mettre en recouvrement les recettes et s'agissant des dépenses de fonctionnement, il peut les engager et les liquider dans la limite des crédits inscrits au budget précédent. Quant aux dépenses d'investissement elles peuvent être mandatées dans la limite du quart des crédits de l'année précédente sur autorisation de l'assemblée délibérante (art L. 1612-1 CGCT). Enfin, si le budget n'est pas voté le 31 mars une procédure de contrôle budgétaire est intentée. (Voir fiche n° 6)

##### 2 Limites

La technique des autorisations de programme et des crédits de paiement que l'État pratique depuis le début de la V<sup>e</sup> République, a été introduite au niveau régional par la loi du 6 janvier 1986 et au niveau départemental et communal par la loi du 6 février 1992 (art L. 2311-3; L. 3312-2; L. 4311-3 CGCT).

## II/ LES PRINCIPES DE PRÉSENTATION

### A) L'unité

#### a) Signification

##### 1 L'unité matérielle

L'ensemble des opérations financières de la collectivité territoriale doit être contenu dans le budget. Ainsi, lorsque le conseil se prononcera il le fera en connaissance de cause.

##### 2 L'unité formelle

Pour que l'intervention de l'organe délibérant ait véritablement tout son sens, encore faut-il que toutes les opérations financières soient rassemblées dans un seul document.

#### b) Dépassement

##### 1 La division du budget

D'une part, des budgets annexes, distincts du budget principal, mais votés par l'organe délibérant, doivent être établis pour certains services locaux spécialisés (eau, assainissement par exemple).

D'autre part, les établissements publics locaux gérant certains services (centre d'action sociale, caisse des écoles, par exemple), ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale (syndicats, communautés de communes, districts, par exemple) ont un budget autonome, voté par les instances responsables de l'établissement.

## **2 La multiplication des actes budgétaires.**

Le budget primitif est suivi en cours d'année d'un budget supplémentaire, celui-ci pourra éventuellement être complété par des décisions modificatives. C'est l'ensemble de ces documents qui forme le budget.

# **B) L'universalité**

## **a) Signification**

### **1 Politique**

Ce principe comme les autres permet à l'organe délibérant de contrôler de manière efficace l'exécutif.

## **2 Technique**

La règle du produit brut qui interdit toute contraction et toute compensation.

La règle de la non-affectation des recettes

## **b) Dépassement**

### **1 Les exceptions à la non-affectation**

Les emprunts sont affectés à des dépenses d'investissement. Les subventions spécifiques comme l'indique leur nom sont également affectées. Un certain nombre de taxes sont également affectées: taxe de séjour, taxe d'usage des abattoirs, redevance d'accès aux pistes de ski.

### **2 Les exceptions à la non-compensation**

Elles sont beaucoup plus rares. On peut citer cependant, le résultat d'un budget annexe qui est repris dans le budget de la collectivité.

Enfin, le principe de l'équilibre est non seulement affirmé par le CGCT, mais de plus sanctionné par une procédure de contrôle budgétaire.

## FINANCES PUBLIQUES :

# Le débat sur les orientations budgétaires

## LES PRINCIPES À CONNAÎTRE

Dans les communes de plus de 3.500 habitants (art.L.2312-1 du CGCT), doit être organisé au sein du conseil municipal un débat d'orientations budgétaires qui obéit à des conditions de forme et de fond.

Le débat d'orientations budgétaires doit être organisé dans un délai de deux mois avant l'examen du budget. C'est-à-dire que ce débat peut intervenir à n'importe quel moment durant cette période. Toutefois, il ne faut pas, afin de respecter l'intention du législateur, organiser le débat d'orientation budgétaire dans la même séance que celle consacrée à l'adoption du budget (TA Nice, 11 juillet 1984, Charvet, rec. CE p.615). A l'inverse, on peut penser qu'il paraîtrait souhaitable si on veut donner tout son sens à un tel débat qu'il soit organisé suffisamment tôt pour que des enseignements puissent être tirés de nature à apporter les améliorations nécessaires au budget primitif.

Toujours sur la forme, il convient de rappeler que ce débat d'orientations budgétaires est soumis aux règles fixées pour l'organisation de toute séance du conseil municipal (articles L.2121-20 et L.2121-21 du CGCT) ainsi que celles issues du règlement intérieur de cette assemblée délibérante.

Par ailleurs, le débat d'orientation budgétaire doit faire l'objet d'une remise aux membres de l'assemblée délibérante d'une « note de synthèse ». Dans ce cadre, la simple mention du total des recettes et des dépenses ne constitue en aucun cas une information préalable suffisante (CE, 12 juillet 1995, Commune de Simiane-Collonge, req. n°155.495). A l'inverse, la transmission de l'intégralité des documents budgétaires, y compris les annexes, sans note de présentation générale satisfait à cette obligation (TA Versailles, 28 décembre 1993, Commune de Fontenay-le-fleury, req. n°157.092). Afin de ne pas tomber dans ces deux excès, on peut penser qu'une « note de synthèse » devrait contenir notamment les éléments suivants : le produit escompté des recettes fiscales et dotations de l'État, l'enveloppe des dépenses nettes de fonctionnement, les charges d'intérêt de la dette, l'épargne brute, les charges d'amortissement de la dette, l'épargne nette, le montant de l'emprunt, l'enveloppe des dépenses d'investissement net, le montant de la dette, etc.

Enfin, il convient d'indiquer que si ce débat doit faire l'objet d'une délibération distincte de l'assemblée, cette dernière n'est pas soumise obligatoirement à un vote (Qu. écr., JO AN, questions écrites du 30 août 1999, p. 5173). La délibération a simplement pour objet de prendre acte de la tenue du débat et de permettre au représentant de l'État de s'assurer du respect de la loi. Elle n'est pas pour autant soumise au fond au contrôle de légalité. Par ailleurs, comme les vœux, recommandations et propositions, la délibération sur le débat d'orientations budgétaires peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative uniquement sur le fondement de la violation de la légalité externe.

Le débat d'orientations budgétaires doit permettre à l'assemblée délibérante, à partir des propositions de l'exécutif, de déterminer les grands équilibres budgétaires et les choix majeurs en termes d'investissement, de recours à l'emprunt et d'évolution de la pression fiscale. (circulaire n°NOR: INTB9300052C du 24 février 1993).

Les orientations retenues lors de ce débat n'ont pas de caractère obligatoire pour l'exécutif de la collectivité locale. Elles ne constituent que des indications générales pour la préparation définitive du projet de budget.

Ce débat d'orientations budgétaires est aussi un moyen d'information de l'opposition qui disposera d'informations plus précises lui permettant de préparer au mieux les débats à venir sur l'adoption du budget primitif. C'est aussi un moyen d'informer, à travers les comptes rendus qui seront faits dans la presse, les administrés des choix de la collectivité locale pour l'année à venir.

Enfin, et surtout, il convient de rappeler que l'organisation d'un tel débat représente une obligation juridique et constitue une formalité substantielle de la procédure budgétaire selon une jurisprudence constante (TA de Paris, 4 juillet 1997, M. Philippe Kaltenbach; TA de Montpellier, n° 97-1791 du 5 novembre 1997, préfet de l'Hérault contre syndicat pour la gestion du collège de Florensac; et n° 95-1115 du 11 octobre 1995, M. René Bard contre commune de Bédarieux). Ainsi, toute délibération relative à l'adoption du budget qui n'aurait pas été précédée d'un débat d'orientations budgétaires serait entachée d'illégalité et pourrait être annulée par le juge administratif.

# ACTUALITÉ: Les défis de la bioéthique

Après avoir été, notamment au 19<sup>ème</sup> siècle, le vecteur de toutes les espérances, la science est devenue l'objet de toutes les craintes. Comment est-t-on passé du positivisme d'Auguste Comte au principe de précaution, destiné à nous garder des apprentis sorciers ? Le 20<sup>ème</sup> siècle est celui d'une accélération phénoménale du progrès scientifique. Au-delà des applications technologiques qu'il serait trop long d'énumérer, d'une amélioration incontestable des conditions de vie, malheureusement inégalement partagée, c'est aussi le siècle des transgressions. Il y a l'innommable processus d'expérimentation des nazis reposant sur un processus de déshumanisation. Il y a Hiroshima dont Oppenheimer, père de la première bombe atomique, dira qu'il s'agit du « *péché originel* » de la science. Pour la première fois, l'humanité dispose des moyens de s'autodétruire.

Avec la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, c'est la manipulation du vivant qui occupe le devant de la scène. L'enjeu est de taille. Enjeu financier d'abord, car si nouvelle économie il y a, elle est aussi révolution biotechnologique. L'intensité des débats sur la brevetabilité du vivant en témoigne. Enjeu éthique, ensuite et surtout, dans la mesure où le développement de la connaissance du vivant questionne ce que l'on considérait jusque-là comme des lois naturelles et, en tant que telle, immuables.

La bioéthique, définie comme la morale des sciences du vivant, est une réponse à un développement qui apparaît à tous le moins comme mal contrôlé. La question n'est pas seulement de savoir jusqu'où on peut aller, mais aussi et peut-être surtout de savoir qui doit fixer les limites et comment les faire appliquer.

## I / GÉNÉTIQUE OU GENÈSE ?

La génétique ne résume pas à elle seule la biotechnologie, mais elle concentre sur elle nombre de fantasmes, les peurs comme les espoirs. Rappelons que le séquençage du génome humain, réalisé à 95 % depuis 2001, a été rendu possible par la médiatisation, d'abord outre-atlantique, de la myopathie et l'appel aux donateurs au travers des téléthons.

## A) De la compréhension du vivant...

C'est en 1886 que le moine G. Mendel tire de la culture des petits pois les premières lois de l'hérédité. Il identifie le gène comme responsable de la transmission des caractères entre les générations. Les premiers biologistes moléculaires définissent le noyau cellulaire comme étant siège du patrimoine génétique. En 1941, les chercheurs montrent que les gènes permettent de produire les protéines. Trois ans plus tard, on démontrera que l'ADN est le constituant moléculaire de gènes avant qu'en 1953 soit découverte sa structure hélicoïdale. C'est au milieu de ces années 50 que seront dénombrés les 46 chromosomes de l'espèce humaine, que sera découvert le mécanisme de réplication de l'ADN.

Entre temps, la pénicilline, découverte en 1927, aura permis l'essor de l'industrie des antibiotiques, des vitamines, des acides aminés, etc. L'industrie développe alors des technologies de fermentation permettant de sélectionner des souches bactériennes mutantes ayant des propriétés optimales de synthèse.

Les années 70 marquent un tournant avec l'apparition du génie génétique et des outils qui permettront de manipuler l'ADN. Combinée avec le développement de l'informatique, cette innovation va déboucher sur une accélération des découvertes. En 1976, l'homme parvient pour la première fois à produire un gène de synthèse et à établir un diagnostic prénatal. En 1981, on parvient à transférer un gène d'un organisme à

un autre. C'est l'ère des OGM (Organismes Génétiquement Modifiés) qui débute.

En 1989, le programme génome humain est lancé. Il est suivi en 1991 par une première demande de brevet sur un fragment d'ADN humain. En 1995, un organisme est séquencé intégralement. L'année 2000 connaîtra le premier succès en matière de thérapie génique, concernant une immunodéficience grave chez l'enfant.

### Quelques bases de génétique

#### Le génome

Le *génome* constitue le *patrimoine génétique* de l'organisme. Il rassemble en double exemplaire, dans le *noyau* de chaque cellule, des milliards d'informations organisées en séquence: les *gènes*. Ceux-ci sont portés par les *chromosomes* et inscrit dans l'*ADN*. Ce langage codé permet de fabriquer les *protéines*, molécules clés de l'organisme.

L'ADN est la molécule universelle du monde vivant. En forme de double hélice, elle se compose de 4 groupes chimiques. Ces bases sont représentées par 4 lettres A (Adénine), T (Thymine), C (Cytosine) et G (Guanine). Les bases sont toujours associées à 2 à 2: A avec T, C avec G. L'enchaînement de ces combinaisons forme le *patrimoine génétique* (le génome humain contient 3 milliards de lettres en double exemplaire). Chaque séquence permet de fabriquer les protéines.

#### La division cellulaire.

Lorsqu'elle se divise, une cellule mère donne deux cellules filles. Par réplication (multiplication à l'identique) de l'ADN, l'information génétique est transmise aux cellules filles. Si bien que l'ensemble des cellules d'un organisme vivant dispose du même génome.

Le génome humain contient 46 chromosomes répartis en 23 paires, dont une paire de chromosomes sexuels: XX chez les femmes, appelés XY chez les hommes.

Le *génotype* d'un individu correspond à ses caractéristiques génétiques. Le *phénotype* est l'expression de l'interaction de ce génotype avec son environnement. Placés dans des conditions différentes, un même génotype aura des expressions différentes.

## B) ...à sa manipulation

La fécondation in vitro, dont on vient de fêter les 20 ans, avait en son temps soulevé des débats sur la transgression des lois naturelles de la reproduction. Mais, il est apparu que cette technique ne faisait que déplacer le lieu de la reproduction et offrait un moyen de lutter contre l'infertilité. Plus troublante est l'apparition des OGM et du clonage. Les premiers résultent du « mariage de deux espèces ». Le clonage marque, lui, une nouvelle étape vers un affranchissement de la reproduction sexuée.

Un OGM est un organisme auquel a été rajouté, par génie génétique, un ou plusieurs gènes qu'il ne possédait pas auparavant. L'avantage attendu est de permettre à cet organisme d'acquérir la caractéristique de ce gène. On peut ainsi créer des légumes résistant au gel, à certains parasites, etc. Nombre de pays souffrant de famines endémiques fondent beaucoup d'espoir dans la transgénèse. Le croisement d'espèce n'est certes pas nouveau, mais cette technique permet d'aller plus loin, plus vite, de franchir la barrière des espèces. Et surtout, le gène introduit va obéir aux lois qui gouvernent la vie: il sera transmis à la descendance. C'est sur ce point que l'inquiétude est la plus forte. Comment contrôler le développement de ces espèces mutantes dont la résistance et les comportements sont encore inconnus ?

La naissance en février 1997 de la brebis Dolly a marqué les esprits. Les débats sont teintés d'irrationnel, irrigués qu'ils sont par la mythologie du double et de la reproduction à l'identique. Au-delà de l'émotion et d'interrogations légitimes, cet événement aura au moins eu l'avantage de relancer la réflexion sur le poids de l'héritage génétique dans la constitution de la personnalité. Le retour du thème de l'innée et de l'acquis sur le devant de la scène relativisera, entre autres, les pseudo-découvertes de gènes de l'homosexualité. Quoi qu'il en soit, les scientifiques ne se sont pas arrêtés là. Dès 1998, un embryon est obtenu à partir du transfert d'un noyau humain dans un ovule de vache.

### Le clonage en quelques dates.

**1979** - Cambridge :

premiers clones par scission d'embryon obtenus à sur des moutons.

**1993** - Université de Washington :

débuts de clones humains par scission d'un embryon.

**1997** - Institut Roslin (Écosse) :

Naissance de Dolly, premier clone d'adulte, puis premier clone transgénique ayant vocation à produire dans son lait une protéine humaine thérapeutique.

**Fév. 1998** INRA :

naissance du veau Marguerite, qui décède un mois plus tard, cloné à partir d'une cellule musculaire embryonnaire

**Nov. 1998**

Obtention et destruction volontaire d'un embryon issu

L'annonce faite par une équipe de biochimiste de l'université de Tokyo en ce mois de février est moins médiatisée. Elle porte pourtant les germes de bouleversements autrement plus fondamentaux, certains n'hésitant pas à parler de nouvelle genèse. En inventant deux nouvelles bases, S et Y, aux quatre pré-existantes, ces chercheurs ont multiplié le champ des possibles. Ils ont mis en place une grammaire autorisant la création d'êtres vivants, qui non seulement étaient inimaginables auparavant, mais surtout qui n'auraient jamais pu voir le jour.

## IV/ ANGE OU DÉMON ?

Face à cette irruption de la science-fiction dans notre quotidien, la bioéthique est apparue comme une nécessité. Au-delà des institutions et des lois, elle témoigne du besoin de prendre du recul, de faire une pause afin de comprendre les enjeux de ces nouvelles avancées. Il s'agit, dans une démarche citoyenne et en référence plus ou moins explicite avec la thématique du développement durable, d'identifier et de peser les avantages et les dangers des progrès de la science.

Il ne s'agit pas ici d'en dresser l'inventaire, se limiter aux seules conséquences envisageables à ce jour s'avérant en soi une tâche de grande ampleur, mais plutôt d'évoquer quelques grandes lignes de fracture.

## A) Le clonage thérapeutique

La première tient à la dimension curative de la biogénétique. Ainsi, le récent débat parlementaire à l'occasion de la révision des lois bioéthiques a porté en grande partie sur les cellules souches, cellules qui ouvrent d'immenses perspectives thérapeutiques. Par cellules souches, on entend les cellules indifférenciées capables à la fois se reproduire afin de maintenir l'espèce et de donner naissance à des cellules différenciées ayant des fonctions spécifiques dans l'organisme: globules rouges, cellules du foie ou musculaires, etc. L'idée générale consiste à cultiver ces cellules afin de remplacer les cellules ou les organes malades 1. On distingue deux types de cellules souche :

- les cellules souches unipotentes qui ne peuvent former qu'une sorte de cellules différenciées;

- les cellules multipotentes à l'origine de plusieurs types de cellules différenciées. On y trouve notamment les cellules de la moelle osseuse. Au sein de ces dernières, on distingue les cellules souches pluripotentes, ou cellules embryonnaires. Elles peuvent engendrer tous les tissus de l'organisme, mais seules les cellules totipotentes qui forment l'embryon dans les quatre premiers jours de son développement sont capables de générer l'ensemble d'un être vivant. Les cellules souches embryonnaires peuvent être obtenues d'un embryon au stade préimplantatoire, le processus de prélèvement mettant fin à son existence.

Dès lors se pose la question de l'expérimentation et de la culture embryonnaire qui dépend évidemment de la définition du vivant. Le projet de loi sur la bioéthique, voté à ce jour uniquement par l'assemblée nationale, rejette la possibilité du clonage d'embryon. Mais les réponses varient selon les pays, dépassant les clivages usuels. Ainsi, Londres a autorisé, sous certaines conditions, ce que Paris avait refusé, avec pour objectif avoué de constituer la première banque mondiale de cellules souches. Les députés allemands, ont pour leur part autorisé l'importation de cellules souches extraites d'embryons humains. A l'ONU, les partisans de l'interdiction de tout clonage humain sont emmenés par les États-Unis pour qui « *l'embryon est un être humain, quel que soit le stade de son développement ce qui exclut que l'on puisse le détruire à des fins utilitaires* ».

## B) Le dépistage thérapeutique

La recherche médicale conduit à identifier un nombre toujours plus important de maladies d'origine génétique. Le séquençage du génome peut permettre, en ce sens, de dépister précocement les individus à risque et de lutter ainsi de façon plus efficace contre la maladie. Le diagnostic prénatal permet d'envisager des interventions intra-utérines, voire d'autoriser des avortements thérapeutiques. Les débats sur ce sujet ne sont pas nouveaux et recouvrent une nouvelle fois la définition du vivant.

Mais il faut se garder de la tentation eugéniste. Ainsi, l'usage qui peut être fait par les parents, les compagnies d'assurance, voire les employeurs potentiels, d'un dépistage génétique ne peut manquer d'inquiéter. Par exemple, on imagine aisément le traitement qui pourrait être réservé par les assurances à un individu prédisposé 2 à une maladie. En France, la loi de 1994 dans son article L-145-15 précise que « *l'examen des caractéristiques génétiques d'une personne ne peut être entrepris qu'à des fins médicales ou de recherches scientifiques, et qu'après avoir recueilli son consentement* ». Le Conseil de l'Europe a, dans le même esprit, élaboré la convention dite d'Osiedo. Par ailleurs, le droit communautaire (Article 13) impose aux membres de l'Union de prendre des mesures pour combattre toutes formes de discrimination, notamment celles fondées sur un handicap.

Pourtant, l'Angleterre, encore elle, a autorisé le dépistage par les compagnies d'assurance de la maladie de Huntington, responsable d'une démence inéluctable. En France, les assurances ont adopté une attitude plus prudente, avec la signature d'un moratoire jusqu'en 2004.

## C) La brevetabilité du vivant

Lors du débat parlementaire sur la bioéthique de janvier 2002, les députés ont rejeté à l'unanimité l'idée qu'un élément du corps humain, même un gène, puisse être brevetable. Mais cette unanimité n'est pas partagée par toute l'Europe. En effet, par ce rejet, la France s'oppose à la directive européenne du 6 juillet 1998 sur le génome humain et la commercialisation d'une partie du corps humain. Alors que cette directive aurait du être transposée avant le 30 juillet 2000, seuls 5 pays l'ont fait: le Danemark, la Finlande, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Irlande. Mais dans de nombreux pays, l'opposition à cette directive a été relancée par l'affaire Myriad Genetics, société américaine accusée de disposer d'un monopole sur les tests de dépistage des cancers du sein et de l'ovaire.

Les Pays-Bas ont même intenté un recours en annulation, recours rejeté par la Cour de justice européenne qui a considéré que « *seules peuvent faire l'objet d'une demande de brevet les inventions qui associent un élément naturel à un procédé technique permettant de l'isoler ou de la produire en vue d'une application industrielle.* » Ce faisant, la Cour insiste sur la nature du brevet, n'est ni un droit de propriété sur l'invention, ni une autorisation de mise sur le marché, mais un droit d'exploitation. Aux États-Unis, la loi impose l'identification de plus d'une fonction du gène breveté. Mais dans les deux cas, le risque est d'attribuer l'innovation au décrypteur du gène, et non pas à l'inventeur d'une thérapie associée. Car au-delà de la question de l'appropriation privée d'un patrimoine commun à l'humanité se pose évidemment la question du financement de la recherche. Ainsi, en forme de retour à l'envoyeur, les pays d'Amérique du Sud contestent-ils le brevetage par l'industrie chimique d'une pharmacopée développée par une tradition ancestrale.

---

### III/ ENTRE MORALE ET DROIT

---

Un consensus international s'est certes dégagé pour interdire le clonage reproductif <sup>3</sup>, encore faut-il avoir les moyens de l'interdire. Mais l'accord est loin d'être atteint quant au clonage thérapeutique, aux OGM pour se limiter aux thèmes d'actualité.

La législation française a fait preuve d'originalité en la matière, puisque les lois de 1994 impliquent une révision régulière de la législation en la matière. La révision en cours ne pourra avoir lieu qu'avec la prochaine législature, si bien que les premières lois restent en vigueur. Parmi les principes fondamentaux, il faut retenir que « *la loi garantit le respect de l'être humain dès le commencement de la vie.* »

Mais définir la vie relève sans doute davantage de la morale que de la loi. À tout le moins, sa définition est loin d'être universelle. La sagesse du législateur a été de reconnaître et de généraliser les limites de sa compétence, d'ouvrir le débat sans en refuser la complexité. Mais cette prudence rencontre parfois ses propres limites.

Certains lui reprochent de placer de facto la recherche française en la matière en queue de peloton. D'autres font valoir qu'il s'agit, par exemple en matière d'OGM, d'un protectionnisme masqué destiné à se protéger de la concurrence des pays en voie de développement. De même, à l'heure où l'on nous alerte sur le resserrement de la biodiversité, envisager de préserver des espèces par clonage thérapeutique ne manque pas de cohérence.

En tout état de cause, il est indéniable que, les enjeux portant sur l'avenir de l'humanité, il n'est pas concevable de les défaire de nos responsabilités sur la seule initiative individuelle, qu'elle soit issue de chercheurs, d'entrepreneurs ou d'État isolé. En ce domaine plus qu'ailleurs, une législation efficace ne peut être qu'universelle. Mais une fois que l'on a dit cela, la tâche reste immense. La loi, n'est que la transcription d'une morale circonstancielle. Or, a fortiori si elle se veut universelle, elle doit faire l'objet d'un consensus. A l'heure où la création de nouvelles formes de vie, pour citer la plus incroyable des avancées de la génétique, devient envisageable, c'est peu dire que toutes les morales, toutes les religions font face à de nouveaux défis.

(1) *Ce qui permettrait notamment de lutter contre le lucratif trafic d'organes.*

(2) *La prédisposition n'implique pas l'inévitabilité de la maladie.*

(3) *On parle de plus en plus de l'industrie naissante du clonage des animaux de compagnie.*

## ACTUALITÉ : Le congé paternité

Dans le cadre de la réforme du droit de la famille, le congé paternité avait été proposé par Ségolène Royal, ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance, à l'occasion de la conférence de la Famille du 11 juin 2001. Ce dispositif a été entériné par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2002 du 4 décembre 2001.

Ouvert aux salariés comme aux employeurs, aux travailleurs indépendants comme aux chômeurs indemnisés, aux militaires et aux agents de la fonction publique, bref à l'ensemble des actifs, le congé paternité permet aux nouveaux pères d'interrompre leur activité pendant une période pouvant aller, sauf exception, jusqu'à 11 jours. Sur la base des expériences déjà réalisées chez nos voisins européens et des perspectives démographiques, le nombre de nouveaux pères qui pourraient en bénéficier dès cette première année est estimé à 250 000 – soit 40 % du nombre total.

### 1/ 11 JOURS DE PLUS POUR S'OCCUPER DE SON ENFANT

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, le congé paternité est accordé de plein droit à tous les nouveaux pères qui en font la demande (1). Ce droit s'applique également aux procédures d'adoption, à l'instar de l'ensemble du dispositif maternité.

Le congé doit débiter dans les 4 mois qui suivent la naissance. Il est toutefois possible de repousser ce délai :

- en cas d'hospitalisation de l'enfant, le délai est prolongé de la durée de l'hospitalisation ;
- en cas de décès de la mère, le délai prend effet à l'issue du congé maternité dont bénéficie de plein droit le père.

### Ailleurs en Europe

En Suède, les pères ont droit depuis 1980 à 40 jours de congé de paternité auxquels ils peuvent ajouter 1 an de congé parental, fractionnable jusqu'au 8e anniversaire de l'enfant, tout en conservant 80 % du salaire. En cas de non-utilisation de ce capital-temps, le père ne peut plus prétendre aux allocations dues.

#### Ailleurs en Europe, le congé paternité est de :

- 18 jours en Finlande,
- 14 jours au Danemark,
- 5 jours au Portugal,
- 3 jours en Angleterre, Italie, et Allemagne,
- 2 jours au Luxembourg.

Le congé paternité est limité à 11 jours calendaires - samedis, dimanches et jours fériés compris. Cette durée peut être portée à 18 jours en cas de naissances multiples. Quelle qu'en soit la durée, le congé est obligatoirement pris d'un seul tenant.

Le choix de 11 ou 18 jours n'est pas arbitraire. En effet, ajouté aux 3 jours de congé de solidarité familiale déjà accordés aux pères pour une naissance, ce sont donc 2 semaines – 3 en cas de naissances multiples – que les nouveaux pères peuvent consacrer à leur enfant. Il convient de noter que ces 3 jours de congés de naissance doivent être pris dans les 15 jours qui suivent la naissance de l'enfant.

### 2/ DES INDEMNITÉS PLAFONNÉES...

Le congé correspond à une suspension du contrat de travail. Il ne peut être refusé par l'employeur, sous réserve qu'il en ait été informé au moins un mois avant le début dudit congé. Il ouvre droit à des indemnités, qui ne sont cumulables avec aucune autre indemnité (maladie, accident du travail, chômage, allocation parentale, etc.).

A l'instar du congé maternité, le versement des indemnités est assuré par la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM), mais elles sont financées par le Fonds des prestations familiales de la Caisse Nationale d'Allocation Familiale (CNAF). Le versement est soumis à conditions. Il faut, à la date du début du congé, justifier de 10 mois d'immatriculation en tant qu'assuré social.

### Le congé parental d'éducation

Tout salarié travaillant dans une entreprise depuis au moins un an peut bénéficier d'un congé parental jusqu'à 3 ans de l'enfant ou à l'occasion de l'adoption d'un enfant de moins de 16 ans... Le père ou la mère peuvent en bénéficier en même temps ou alternativement. L'employeur ne peut pas refuser ce congé.

Il s'agit pour les salariés relevant du secteur privé d'un congé non rémunéré qui expire au 3e anniversaire de l'enfant ou 3 ans après l'adoption. Le congé peut être pris sous forme de cessation partielle ou totale de l'activité. A l'échéance, le salarié retrouve son emploi.

Pour les fonctionnaires titulaires, le congé paternité est rémunéré et accordé par période de 6 mois.

Pour les salariés, il faut de plus avoir travaillé au moins 200 heures au cours des 3 mois précédant ou avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 1 015 fois le SMIC horaire au cours des 6 mois qui précèdent. Pour les saisonniers ou ceux dont l'activité est intermittente, ce sont au moins 800 heures de travail qui sont exigées, ou, à défaut, des cotisations sur un salaire au moins égal à 2 030 fois le SMIC horaire, au cours de l'année précédant la date du début du congé paternité.

L'indemnité versée correspond alors au salaire journalier de base, calculé sur la moyenne des salaires (2) – dans la limite du plafond de la Sécurité sociale – des 3 mois qui précèdent le congé pour les premiers, des 12 mois qui précèdent pour les seconds. Dans le cas des chômeurs indemnisés, ce sont les trois mois qui précèdent la rupture du contrat de travail qui sont pris en compte. Quant aux non salariés, des indemnités journalières versées sont forfaitaires, soit 1/60e du plafond de la sécurité sociale. Dans tous les cas, le montant de l'indemnité journalière paternité est réduit de 0,5 % au titre de la Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et de 6,2 % au titre de la Contribution sociale généralisée CSG. En revanche, elle est exonérée de cotisations sociales.

### 3/ ÉVENTUELLEMENT COMPLÉTÉES PAR L'EMPLOYEUR

Ce principe de calcul est aligné sur les indemnités relatives aux congés maternité, à savoir 80,21 % du salaire brut (3), dans la limite du plafond de la Sécurité sociale. Ce plafond étant de 2 352 euros mensuels en 2002, les indemnités se montent donc au plus à 838,47 euros pour 15 jours. Plus précisément, l'indemnité journalière est au plus de 62,88 euros par jour – 61,47 en Alsace-Moselle.



Si l'ensemble des pères décidait, en 2002, de prendre ce congé, le coût pour la CNAF serait d'environ 250 millions d'euros. On peut toutefois penser que le plafond des indemnités risque de décourager plus d'un père, notamment parmi les revenus élevés. En tablant sur 40 % de demandes, le financement du dispositif atteindra tout de même près de 110 millions d'euros.

Il convient de noter que rien n'interdit aux employeurs, selon les conventions collectives ou non, de compléter l'indemnité jusqu'à concurrence de la rémunération. Il s'agit même d'une obligation dans le cas de la fonction publique dans la mesure où le congé de paternité a été « inséré à l'article 34-5° de la loi du n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (4) » et à l'article 57-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Au-delà de la référence faite au code du travail et au code de la Sécurité sociale pour l'application du dispositif, cela implique que les fonctionnaires se voient garantir le versement de l'intégralité de leur rémunération, y compris le versement de la nouvelle bonification indiciaire. La CNAF prend en charge, dans la limite du plafond de la Sécurité sociale déjà évoqué, la rémunération brute versée par l'employeur au fonctionnaire, déduction faite des indemnités, des avantages familiaux et cotisations sociales. Le solde est donc à la charge de l'employeur.

Les agents non titulaires de la fonction publique ne relevant pas de la loi, mais du domaine réglementaire, sont soumis, dans l'attente d'un décret de régularisation, au régime général. Autrement dit, l'employeur n'est pas tenu de maintenir leur rémunération en cas de congé paternité. Ceci dit, il y est vivement encouragé (5).

---

## 4/ CONCLUSION

---

Le passage de 3 jours à 2 semaines de congés pour les nouveaux pères représente davantage qu'un saut quantitatif. Même si l'on se situe encore loin des 16 semaines de congés maternité, il s'agit bel et bien d'un véritable rééquilibrage de la politique familiale. Ce qui autorise Ségolène Royale, à l'origine du dispositif, à affirmer que « derrière cette loi se profile tout le partage équitable, toute la parité parentale ».

On peut même, sinon compter sur, du moins espérer que les effets de cette loi débordent le seul cadre de la cellule familiale. A la mesure de son succès – qu'on ne peut pour l'heure évaluer –, le congé paternité pourrait ainsi transformer en profondeur le monde du travail. En rappelant que les mères ne sont pas les seules à avoir des enfants, en incitant, pourquoi pas, les hommes à prendre des congés pour garder leurs enfants malades, le congé paternité pourrait contribuer à lever une des causes, revendiquées plus ou moins ouvertement, de la discrimination dans les relations de travail.

(1) L'article 55 de la loi 2207-1246 du 21 décembre 2001 et l'article 4 du décret 2001-1352 du 28 décembre 2001 prévoyaient des dérogations pour les enfants nés avant le 31 décembre 2001, mais dont la date présumée de naissance était postérieure.

(2) Salaires soumis à cotisations, moins les cotisations salariales obligatoires et la CSG

(3) Ce qui correspond à 100 % du salaire net dans la limite du plafond de la Sécurité sociale.

(4) Circulaire du ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat du 24 janvier 2002

(5) Cf. Circulaire du ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat, op. cit.

# SOCIAL : L'allocation personnalisée d'autonomie

Près de 800 000 personnes de plus de 60 ans sont confrontées à des situations de perte d'autonomie. Face à cette situation, le Gouvernement a décidé de réagir à travers la loi du 20 juillet 2001 en créant l'allocation personnalisée d'autonomie (APPAS).

L'APA repose sur des objectifs clairement définis (1) à destination d'un public identifié (2). Elle est octroyée dans le cadre d'une procédure bien spécifique (3).

## I/ LES OBJECTIFS DE L'APA

L'APA a pour objet de renforcer la prise en charge des personnes en perte d'autonomie, en leur permettant de bénéficier des aides nécessaires à l'accomplissement des actes de la vie courante. Elle remplace l'actuelle prestation spécifique dépendance (PSD), qui répondait de manière trop partielle et inégale aux besoins identifiés.

La nouvelle allocation concerne à la fois les personnes âgées résidant à domicile et celles demeurant en établissement. Elle est fondée sur le libre choix du lieu de vie de la personne âgée et sur la possibilité, pour sa famille, de bénéficier d'un soutien dans l'aide qu'elle lui apporte.

L'APA repose sur 5 objectifs prioritaires :

### - Instaurer un droit objectif et universel

L'allocation personnalisée s'adresse à l'ensemble des personnes âgées en perte d'autonomie nécessitant un soutien de la collectivité. Elle est attribuée dans les mêmes conditions sur tout le territoire. L'uniformisation des tarifs et des barèmes nationaux garantit l'égalité et la transparence du dispositif vis-à-vis des usagers. En effet, un tarif national fixe le montant maximum du plan d'aide à domicile en fonction du degré de perte d'autonomie du bénéficiaire. Un barème national permet également de déterminer, en fonction des ressources de l'usager, la participation restant à sa charge.

### - Élargir le champ des bénéficiaires

L'une des caractéristiques de l'APA est de supprimer la condition de ressources et ses effets de seuil. La nouvelle allocation peut donc être attribuée à toute personne en perte d'autonomie, dès lors qu'elle répond aux conditions de base fixées par la loi. En outre, alors que la PSD était uniquement réservée aux personnes présentant un fort degré de dépendance (GIR 1 à 3), l'APA s'adresse aussi aux personnes moyennement dépendantes (GIR 4).

### - Favoriser des prises en charge diversifiées

L'APA est une prestation en nature personnalisée : elle est donc affectée à des dépenses précisément adaptées aux besoins particuliers de chaque allocataire. Ainsi, l'APA peut être mobilisée pour financer toute une palette de services tels que l'aide ménagère, l'accueil de jour, l'accueil temporaire, les aides techniques (pour la part non couverte par la Sécurité sociale) ou l'adaptation du logement et de l'environnement matériel. C'est à l'usager de choisir d'utiliser la totalité ou une partie seulement du « plan d'aide » proposé, ce dernier regroupant l'ensemble des aides et des services proposés. Le bénéficiaire acquittera alors une participation sur la partie du plan d'aide choisie.

### - Garantir une gestion de proximité, rigoureuse et transparente

L'APA est gérée par les départements. La mise en œuvre de cette prestation se fait en associant tous les partenaires concernés, sous la responsabilité du président du conseil général.

### - Mobiliser la solidarité nationale

L'APA devant bénéficier à une population plus large et plus nombreuse, l'objectif est de conforter les financements existants. Un « Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie » a donc été créé. Une fraction de la contribution sociale généralisée (0,10 point de CSG jusqu'à présent affecté au Fonds de solidarité vieillesse) lui est consacrée, ainsi qu'une participation des régimes obligatoires d'assurance vieillesse. Les ressources de ce Fonds compléteront l'apport des départements.

## II/ LES TITULAIRES DE L'APA

Peuvent bénéficier de l'APA, les personnes âgées d'au moins 60 ans qui justifient d'une résidence stable (2.1) et rencontrent une perte d'autonomie (2.2).

### A) L'obligation d'avoir une résidence stable

Pour prétendre au bénéfice de l'APA, le demandeur doit attester d'une résidence stable et régulière en France. Au regard de la loi et du code de l'action sociale et des familles, cette disposition recouvre deux catégories de personnes :

- celles de nationalité française ayant leur résidence en France ;
- les personnes étrangères titulaires d'un titre de séjour en cours de validité.

Si la condition de résidence stable et régulière n'est pas remplie, le demandeur peut toutefois bénéficier de la prestation. Mais il doit alors se faire domicilier auprès d'un organisme public social ou médico-social, agréé conjointement par le représentant de l'État dans le département et par le président du conseil général. Cet organisme peut être :

- un centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS ou CIAS) ;
- un centre local d'information et de coordination (CLIC) ;
- un organisme régi par le code de la mutualité ;
- un service d'aide à domicile agréé.

La loi définit une condition de résidence et non de nationalité. Les personnes étrangères peuvent donc prétendre à l'APA, dès lors qu'elles remplissent les conditions d'âge, de résidence et de perte d'autonomie prévues par la loi, et qu'elles attestent d'une carte de résidence ou d'un titre de séjour régulier.

### B) L'obligation d'avoir une perte d'autonomie

L'APA s'adresse aux personnes qui, au-delà des soins qu'elles reçoivent, ont besoin d'être aidées pour accomplir les actes de la vie quotidienne, ou dont l'état nécessite d'être surveillé régulièrement.

La grille nationale AGGIR (Autonomie Gérontologie Groupe Iso-Ressources) permet d'évaluer le degré de perte d'autonomie des demandeurs. À

domicile, cette perte d'autonomie est appréciée par l'un des membres de l'équipe médico-sociale en charge de l'évaluation. En établissement, elle est effectuée sous la responsabilité du médecin coordonnateur ou, à défaut, de tout médecin conventionné.

L'évaluation se fait sur la base de dix variables relatives à la perte d'autonomie physique et psychique. Seules ces dix variables, dites « discriminantes », sont utilisées pour le calcul du GIR :

- Cohérence : converser et/ou se comporter de façon sensée ;
- Orientation : se repérer dans le temps, dans les moments de la journée et dans les lieux ;
- Toilette : se laver seul ;
- Habillage : s'habiller, se déshabiller, se présenter ;
- Alimentation : manger les aliments préparés ;
- Élimination : assumer l'hygiène de l'élimination urinaire et fécale ;
- Transferts : se lever, se coucher, s'asseoir ;
- Déplacements à l'intérieur du domicile ou de l'établissement : mobilité spontanée, y compris avec un appareillage ;
- Déplacements à l'extérieur : se déplacer à partir de la porte d'entrée sans moyen de transport ;
- Communication à distance : utiliser les moyens de communication, téléphone, sonnette, alarme...

Sept autres variables, dites « illustratives », n'entrent pas dans le calcul du GIR, mais apportent des informations utiles à l'élaboration du plan d'aide :

- Gestion : gérer ses propres affaires, son budget, ses biens ;
- Cuisine : préparer ses repas et les conditionner pour être servis ;
- Ménage : effectuer l'ensemble des travaux ménagers ;
- Transport : prendre et/ou commander un moyen de transport ;
- Achats : acquisition directe ou par correspondance ;
- Suivi du traitement : se conformer à l'ordonnance du médecin ;
- Activités de temps libre : pratiquer des activités sportives, culturelles, sociales, de loisirs ou de passe-temps.

Chacune de ces dix-sept rubriques est notée A, B ou C :

- A correspond à des actes accomplis seul spontanément, totalement et correctement ;
- B correspond à des actes partiellement effectués ;
- C correspond à des actes non réalisés.

Les six groupes iso-ressources prévus par la grille AGGIR peuvent être schématiquement caractérisés de la manière suivante :

- **Le GIR 1** correspond aux personnes âgées confinées au lit, dont les fonctions mentales sont gravement altérées et qui nécessitent une présence indispensable et continue d'intervenants. Dans ce groupe se trouvent également les personnes en fin de vie ;

- **Le GIR 2** regroupe deux catégories majeures de personnes âgées :

- celles qui sont confinées au lit ou au fauteuil, dont les fonctions mentales ne sont pas totalement altérées et qui nécessitent une prise en charge pour la plupart des activités de la vie courante,
- celles dont les fonctions mentales sont altérées, mais qui ont conservé leurs capacités à se déplacer ;

- **Le GIR 3** correspond, pour l'essentiel, aux personnes âgées ayant conservé leur autonomie mentale, partiellement leur autonomie locomotrice, mais qui nécessitent quotidiennement et plusieurs fois par jour des aides pour leur autonomie corporelle. La majorité d'entre elles n'assument pas seules l'hygiène de l'élimination anale et urinaire.

- **Le GIR 4** comprend deux catégories de personnes âgées :

- celles n'assurant pas seules leur transfert mais qui, une fois levées, peuvent se déplacer à l'intérieur du logement. Elles doivent parfois être aidées pour la toilette et l'habillage. Une grande majorité d'entre elles s'alimentent seules,

- celles n'ayant pas de problèmes locomoteurs, mais devant être aidées pour les activités corporelles et pour les repas ;

- **Le GIR 5** comprend des personnes assurant seules leurs déplacements à l'intérieur de leur logement, s'alimentant et s'habillant seules. Elles ont besoin d'une aide ponctuelle pour la toilette, la préparation des repas et le ménage ;

- **Le GIR 6** se compose des personnes qui n'ont pas perdu leur autonomie pour les actes discriminants de la vie courante.

Les quatre premiers GIR ouvrent droit à l'APA, dès lors que les conditions d'âge et de résidence sont remplies. Pour leur part, les personnes classées en GIR 5 et 6 peuvent bénéficier des prestations d'aide ménagère servies par leur régime de retraite ou par l'aide sociale départementale.

## III/ LA PROCÉDURE D'OBTENTION

Le dossier de demande d'APA doit être adressé au Président du Conseil Général. Ce dossier doit contenir un certain nombre de pièces :

- une photocopie, au choix, du livret de famille, de la carte nationale d'identité, d'un passeport de la Communauté Européenne, d'un extrait ou d'un acte de naissance ;
- si le demandeur n'est pas ressortant d'un pays membre de l'Union Européenne, il doit remettre une photocopie de sa carte de résidence ou de son titre de séjour ;
- une photocopie du dernier avis d'imposition ou de non imposition au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) ;
- le cas échéant, une photocopie du justificatif des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties ;
- un relevé d'identité bancaire ou postal (RIB ou RIP). Ce relevé doit être celui du futur bénéficiaire de la prestation et non celui d'un parent.

Par ailleurs, les rubriques du formulaire de demande doivent être clairement renseignées, notamment les éléments déclaratifs relatifs au patrimoine.

Les services du département disposent de dix jours pour accuser réception du dossier complet du demandeur ou l'informer des éventuelles pièces manquantes. Dans ce second cas de figure, et dès réception de ces justificatifs, les services ont à nouveau dix jours pour en accuser réception et informer le demandeur que son dossier est désormais complet.

Dans les deux cas, le courrier accusant réception du dossier complet doit mentionner la date d'arrivée de ce dossier complet au conseil général. Cette date servira en effet de point de départ, à la fois pour le début du délai maximum de deux mois pour l'instruction et pour l'ouverture des droits éventuels du bénéficiaire. Cette date est particulièrement importante car, à compter de l'enregistrement du dossier complet, les services doivent notifier leur décision d'attribution de l'APA au bénéficiaire dans un délai de deux mois. À défaut, l'allocation est accordée sur la base d'un montant forfaitaire et ce, jusqu'à la notification d'une décision expresse. À domicile, ce montant forfaitaire est égal à 50 % du montant du tarif national correspondant au GIR 1, soit 533,47 e (3 499,34 francs). En établissement, il s'élève à 50 % du tarif afférent à la dépendance appliquée, dans la structure, aux résidents classés dans les GIR 1 et 2. Ces sommes s'imputent sur les montants d'APA versés ultérieurement.

Les services du conseil général peuvent alors procéder à l'instruction du dossier qui comprend deux phases, menées en parallèle :

- la phase d'évaluation de la perte d'autonomie, qui s'effectue essentiellement sur la base de la grille AGGIR ;
- la phase d'instruction administrative, à proprement parler.

À l'issue de la phase d'instruction de la demande d'APA réalisée par l'équipe médico-sociale, la décision finale d'accorder l'allocation revient

au président du conseil général, sur la base d'une proposition présentée par la commission de l'APA. Cette commission – spécialement créée dans chaque département à l'occasion de la mise en place de cette prestation – comprend 7 membres :

- le Président du conseil général (ou son représentant), qui préside la commission ;
- 3 représentants du département, désignés par le président du conseil général ;
- 2 représentants des organismes de Sécurité sociale conventionnés avec le département, désignés par le président du conseil général ;
- un membre désigné au titre d'une institution ou d'un organisme public social et médico-social ayant passé une convention avec le département dans le cadre de la mise en œuvre de l'APA. À défaut, il peut s'agir d'un maire désigné sur proposition de l'assemblée départementale des maires.

La commission de l'APA propose au président du conseil général le montant de l'allocation correspondant aux besoins du demandeur, en tenant compte de ses ressources. Au sein de la commission, les décisions sont prises à la majorité. En cas de partage des voix, son président dispose d'une voix prépondérante. En cas de désaccord du président du conseil général sur une proposition de la commission, cette dernière a l'obligation de formuler une nouvelle proposition et de la présenter lors de la réunion suivante.

La décision sur l'attribution de l'APA est notifiée au demandeur, par courrier, par le président du conseil général. Elle précise le montant mensuel de l'allocation versée par le département, la participation financière laissée à la charge du bénéficiaire, le montant du premier versement et les délais de révision périodique. Cette décision doit être notifiée au demandeur dans un délai de deux mois à compter de la date d'enregistrement du dossier complet.

En cas de refus d'attribution de l'APA, la commission de l'APA peut être

saisie. De façon plus générale, cette commission peut être sollicitée pour toute décision arrêtée par le Président du conseil général :

- le refus d'attribution de l'allocation lors d'une première demande ;
- sa suspension ;
- la révision de son montant ;
- l'appréciation du degré de perte d'autonomie ;
- un écart manifeste entre le montant de l'allocation et le barème national.

Pour étudier les litiges relatifs à l'APA, la commission est élargie à de nouveaux membres. Cinq représentants des usagers nommés par le président du conseil général – dont deux personnalités qualifiées désignées sur proposition du comité départemental des retraités et des personnes âgées (CODERPA) – participent aux réunions de la commission. Par ailleurs, pour un litige relatif à l'appréciation de la perte d'autonomie, la commission doit recueillir l'avis d'un médecin différent de celui ayant procédé à l'évaluation initiale.

Indépendamment du recours devant la commission de l'APA, la décision du Président du Conseil général peut également être contestée devant la commission départementale d'aide sociale. La demande doit être faite par le bénéficiaire lui-même (ou son représentant), le maire de la commune de résidence ou le représentant de l'État dans le département. Pour effectuer cette démarche, le demandeur dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification de la décision du président du conseil général ou à compter de la proposition de la commission.

Le titulaire de l'APA, son représentant ou toute personne qualifiée, peut déposer un recours devant la commission centrale d'aide sociale dans un délai de deux mois à dater de la notification de la décision de la commission départementale d'aide sociale, pour faire appel de cette décision. Si, à l'issue de ces démarches, la décision ne convient toujours pas à l'une ou l'autre des parties, la loi prévoit la possibilité – en dernier recours – de saisir le Conseil d'État.

# URBANISME: La sanction du droit de l'environnement

Les atteintes à l'environnement sont sanctionnées. Ce qui revient à dire qu'elles peuvent avoir des effets négatifs pour leurs auteurs. Classiquement ces sanctions sont de deux types: d'une part les sanctions répressives, d'autre part les sanctions réparatrices. Les premières punissent les auteurs des atteintes à l'environnement. Les secondes dédommagent les victimes.

## I / LA RÉPRESSION

La répression peut être mise en œuvre par le juge. On parlera alors de répression pénale. Mais la répression peut être le fait de l'administration elle-même, il s'agira dans ce cas d'une répression administrative.

### A) La répression pénale

Si en la matière c'est toujours un juge qui intervient, ce peut être soit un juge judiciaire, soit un juge administratif.

#### a) La répression pénale par le juge judiciaire

Les infractions sont nombreuses et variées, le nouveau code pénal adopté en 1992 n'a pas, contrairement à toute attente, prévu d'infraction générale d'atteinte à l'environnement. Cependant, il a inscrit deux infractions qui s'en rapprochent: le terrorisme écologique et la mise en danger d'autrui.

#### 1) L'auteur de l'infraction

En principe, c'est la personne qui a commis l'infraction intentionnellement qui sera sanctionnée. Sur ces trois points on constate quelques évolutions importantes et intéressantes.

- De la personne physique à la personne morale: Traditionnellement, notre droit pénal ne retenait que la responsabilité pénale des personnes physiques. Le nouveau code élargit cette responsabilité aux personnes morales autres que l'État. Qu'elles soient privées: des entreprises ou qu'elles soient publiques: des collectivités territoriales par exemple.

Bien que cette disposition ne soit pas spécifique au droit de l'environnement elle peut trouver dans ce domaine un champ d'application important. Toutefois, certaines conditions doivent être remplies, ce qui débouche sur des peines plus ou moins importantes

- De l'auteur matériel à l'auteur moral

La Cour de cassation a admis que lorsque le salarié d'une entreprise commet matériellement une infraction, celle-ci peut être imputée au chef d'entreprise. Il est vrai que cela ne s'applique que dans un domaine particulier: celui des entreprises soumises à des règlements pris dans un but de salubrité et de sûreté.

- De l'auteur intentionnel à l'auteur imprudent:

Dans un domaine bien précis, celui de la pollution des mers par les hydrocarbures, le législateur a été conduit à prévoir un délit de pollution accidentelle des mers. Il s'agit donc d'une infraction non intentionnelle ce qui est en contradiction avec les principes traditionnels du droit pénal.

#### 2) La procédure

- L'action publique:

Ce sont les officiers de police judiciaire ou les agents de police judiciaire qui sont habilités à constater les infractions. Toutefois, ils sont mal armés juridiquement, techniquement et matériellement en matière de protection de la nature et de pollutions. Aussi s'en remettent-ils le plus souvent aux administrations spécialisées. Souvent en effet, les infractions sont constatées par: les inspecteurs des installations classées, les gardes-pêches, les commissaires, les ingénieurs du génie rural, les gardes des parcs nationaux et des réserves naturelles etc. Mais, si les catégories de ces agents sont relativement nombreuses, leurs effectifs sont peu importants.

C'est le ministère public qui décide de l'opportunité des poursuites et lui seul. Mais dans deux cas particuliers ce sont des fonctionnaires d'administrations techniques. Les ingénieurs des directions départementales de l'agriculture exercent en effet les poursuites en matière de pêche (art. L. 238-2 du Code rural; L. 437-15 du Code de l'environnement). De même les ingénieurs des services régionaux d'aménagement forestier sont compétents en matière de chasse et pour toutes les infractions dans les forêts soumises au régime forestier (art. L. 153-1 et L. 154, Code forestier).

- L'action civile:

Elle a pour objet de réparer le dommage causé par une infraction. Mais la constitution de partie civile peut se faire devant le juge pénal. Dans ce cas elle aura pour effet de mettre obligatoirement en mouvement l'action publique et d'ouvrir le procès pénal.

Pour se constituer partie civile encore faut-il avoir subi un préjudice direct et personnel. Cette condition rend difficile l'intervention des associations.

Les associations de consommateurs peuvent se constituer partie civile depuis la loi du 17 décembre 1973, il en est de même des associations de protection des animaux déclarées d'utilité publique.

La loi du 2 février 1995 dite « loi Barnier » a simplifié et uniformisé la constitution de partie civile des associations en profitant de la réforme des agréments. Elles peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct et indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre à condition que la cause de leur action constitue une infraction pénale.

Certains établissements publics se sont vus reconnaître le droit de se constituer partie civile pour des infractions liées à leur objet. Dès 1975, ce fut le cas pour l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets.

Mais, la loi du 2 février 1995 (art. 6) complétée par la loi du 9 juillet 1999 (art. 115) institue une habilitation générale au profit de certains établissements publics pour des faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts qu'ils ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux lois et règlements relatifs à l'environnement et à l'urbanisme.

Bénéficient de cette habilitation, l'ADEME, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, les agences de l'eau, la Caisse nationale des monuments historiques et des sites, les parcs naturels régionaux, les chambres d'agriculture et les centres régionaux de la propriété forestière. En sont cependant exclus les parcs nationaux.

### **b) La répression pénale par le juge administratif**

Il s'agit d'un cas particulier et ancien, ce que l'on appelle les contraventions de grande voirie.

#### **1. Les infractions**

Les contraventions de grande voirie sont des atteintes au domaine public maritime. Celles-ci peuvent être variées. Elles sont prévues par le Code des ports maritimes ou le Code du domaine public fluvial. Elles sont constituées par :

- le fait de porter atteinte aux ports et havres par jets de terre, immondices ou dépôts ;
- la non-démolition des vieux bâtiments hors d'état de naviguer ;
- le jet dans les rivières et canaux domaniaux de matières insalubres ou objets ayant un effet nuisible sur le lit des cours d'eau ou canaux ;
- l'abstention des riverains et mariners de faire enlever les obstacles se trouvant de leur fait sur le domaine public fluvial ;
- l'excécution d'un travail sur le domaine public fluvial sans autorisation : coupe d'arbres ou d'herbes sur les berges d'un fleuve ;
- toute extraction de sable sur le domaine public maritime.

#### **2. La procédure**

Les infractions sont constatées soit par des officiers ou agents de police judiciaire soit par des agents de différentes administrations.

C'est le préfet qui déclenche les poursuites. Depuis un arrêt du Conseil d'État du 23 février 1979 (Association des amis des chemins de ronde), il est soumis à l'obligation d'exercer les poursuites en cas d'atteinte au domaine public maritime sous réserve de nécessités tirées de l'intérêt général ou de l'ordre public. De plus une injonction de faire constater une contravention de grande voirie peut être ordonnée au préfet par le juge administratif (CAA Nantes, 4 fév. 1998).

Le Tribunal administratif du lieu de l'infraction est compétent. Il peut prononcer une amende à l'exclusion de toute peine de prison. Les contraventions de grande voirie sont prescrites au bout d'un an.

## **B) La répression administrative**

Dans ce cas ce n'est plus le juge (judiciaire ou administratif) qui intervient, mais l'administration elle-même.

On peut distinguer plusieurs types de sanctions administratives :

### **a) L'exécution d'office de certains travaux**

C'est le cas au titre de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 (art. 27, L. 216-1, Code de l'environnement), de la loi sur le bruit du 31 décembre 1992 (art. 27, L. 571-17, Code de l'environnement) et de la loi sur l'air du 30 décembre 1996 (art. 38, L. 226-8, Code de l'environnement), de la loi sur les déchets, du 15 juillet 1975, art. L. 541-3, Code de l'environnement).

### **b) La fermeture ou la suspension d'une exploitation**

C'est le cas pour les installations classées (loi du 19 juillet 1976, art. L. 514-1, Code de l'environnement).

### **c) L'obligation de consigner entre d'un comptable public une somme réperandant du montant de travaux**

Cette sanction existe dans le cadre de la loi sur l'eau et des installations classées.

### **d) Les amendes administratives**

Cette sanction est rarement possible. Au cas de non-constitution d'une garantie financière imposée à l'exploitant d'une installation recevant des déchets, le Ministre de l'environnement peut prononcer une telle sanction. En matière d'affichage publicitaire des amendes peuvent également être infligées par le préfet en cas de non-respect de la législation.

## **II/ LA RÉPARATION**

Dans ce cadre, il ne s'agit plus de punir, mais de dédommager, c'est-à-dire d'accorder des indemnités. Elles le seront soit par le juge judiciaire soit par le juge administratif.

## **A) La réparation civile**

La réparation civile est mise en œuvre à partir de fondements variés.

### **a) Les fondements**

#### **1. Les fondements marginaux**

• La responsabilité pour faute :  
L'article 1382 du Code civil établit une responsabilité à l'encontre de l'auteur d'une faute, dès lors qu'elle engendre un dommage. Cette faute pouvant consister dans une simple imprudence. Ce fondement est très rarement retenu par le juge. On peut cependant citer quelques cas. Ainsi, un pollueur a-t-il été condamné en raison de l'émission de poussière de chaux et de ciment (Civ. 21, 28 mai 1952, D. 1953. som 11). De même, un industriel a-t-il dû indemniser un cultivateur pour l'empoisonnement d'une de ses vaches par l'eau d'un ruisseau contenant du cyanure de potassium en raison d'un défaut de précaution de cette entreprise. (Civ. 2, 7 décembre 1960, Bull. civ. II, n° 45).

• La responsabilité du fait des choses :  
Le gardien d'une chose est responsable des dommages causés par cette chose. Ainsi, un fabricant de produits chimiques a-t-il été tenu pour responsable des dommages provoqués par les gaz se dégageant de ses installations. (Civ. 2, 17 décembre 1969, Bull. civ. 11, n° 353)  
De même un entrepreneur de construction a été déclaré responsable envers les habitants d'immeubles voisins pour le bruit de ses engins de chantier (Civ. 3, 8 mars 1978, D. 1978. 641, note Ch. Larroumet).

• La responsabilité objective :  
Plusieurs textes législatifs ont institué une responsabilité sans faute. Il s'agit le plus souvent d'activités dangereuses.

Ainsi la loi du 30 octobre 1968 modifiée par la loi du 16 juin 1990 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire rend l'exploitant responsable de plein droit des dommages qui résultent d'un accident nucléaire. Il en va de même du propriétaire du navire pour tout dommage de pollution résultant de rejet d'hydrocarbures (Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969, modifiée le 19 novembre 1976 et le 27 novembre 1992).

Tous ces fondements restent relativement marginaux.

#### **2. Le fondement classique: La responsabilité pour trouble de voisinage**

C'est la Cour de cassation qui est à l'origine de ce fondement dans deux arrêts du 4 février 1971 (Civ. 3, 4 février 1971, deux arrêts, JMC, 971, II, 16781, note Lindon).

Plusieurs conditions doivent être respectées. Si elles le sont plusieurs types de pollution peuvent ainsi être réparés, à moins que l'on ne soit dans un cas d'exonération.

• Les conditions :

C'est l'auteur du trouble qui est responsable c'est-à-dire qu'il s'agit le plus souvent du propriétaire, mais ce peut être le locataire ou un fournisseur. Le trouble lui-même doit présenter trois caractères :

Le trouble doit provenir du voisinage, mais cette expression peut être interprétée de manière plus ou moins large par le juge. Ainsi, la contiguïté n'est pas nécessaire. L'origine peut même être éloignée.

Le caractère anormal est nécessaire. Là encore, c'est le juge bien sûr qui apprécie. Mais ce caractère anormal est apprécié en fonction de la situation et du lieu. Ainsi à la campagne les odeurs dégagées par une porcherie ne sont pas anormales alors que des odeurs de fuel dans un quartier résidentiel le sont.

Le trouble ne doit pas être passager ou exceptionnel. Il faut qu'il soit continu. Ainsi en va-t-il des aboiements répétés d'un chien ou de l'utilisation prolongée d'engins de chantier.

- **L'exonération :**

La préoccupation constitue un cas d'exonération important. Le fait que l'exploitation à l'origine du trouble existe avant que la victime ne s'installe, prive celle-ci de toute possibilité de demander réparation. Toutefois si les pollutions s'aggravent alors la préoccupation ne peut pas être invoquée.

## **2. La mise en œuvre**

Pour être réparé le dommage doit être né, certain et actuel. Mais surtout il faut pouvoir identifier le ou les responsables et enfin établir le lien de causalité.

- **L'identification du responsable :**

Elle peut se révéler particulièrement délicate dans certains cas. La pluralité d'intervenants dans une même opération peut la rendre difficile voire impossible. Toutefois il peut être possible de poursuivre in solidum les différents responsables.

- **Le lien de causalité :**

Plusieurs éléments peuvent rendre délicat l'établissement du lien de causalité. D'abord, l'incertitude des connaissances scientifiques

et techniques peut y contribuer dans une certaine mesure, mais surtout, c'est la pluralité de causes qui peut être à l'origine de ces difficultés.

## **B) La réparation administrative**

La puissance publique peut être amenée à réparer un dommage soit parce les services publics sont directement à l'origine d'un dommage, soit parce qu'il y a eu de la part de l'administration une défaillance dans la surveillance. On peut donc opposer une responsabilité directe à une responsabilité indirecte.

### **a) La responsabilité directe de l'administration**

Dans l'hypothèse des dommages de travaux publics ou des dommages résultants d'ouvrages publics la responsabilité de l'État est engagée sans faute dès lors que ce sont des tiers qui sont victimes et non pas les usagers. Toutefois, la préoccupation joue ici aussi le rôle de clause d'exonération. De plus, la règle de l'intangibilité de l'ouvrage public rend impossible la suppression de celui-ci.

### **b) La responsabilité indirecte de l'administration**

Trois types de défaillances de l'administration peuvent engager la responsabilité de l'État.

D'abord, le refus de prendre des mesures de police nécessaires en cas de nuisances. Cependant, une faute lourde est nécessaire.

Ensuite, des mesures de police illégales, comme la délivrance d'une autorisation irrégulière peut engager la responsabilité de l'administration.

Enfin, la carence dans le contrôle en matière d'installations classées entraîne la responsabilité de l'administration. Une faute simple suffit.

# URBANISME: Le permis de construire

En règle générale, la construction de bâtiment n'est pas libre en France. Elle repose sur l'obtention d'un permis de construire.

Ce dernier est requis uniquement pour certains types de constructions (1), fait l'objet d'une procédure de délivrance (2) et de mise en œuvre (3) spécifiques.

## 1/ CHAMP D'APPLICATION ET OBJET DU PERMIS DE CONSTRUIRE

Le permis de construire est l'autorisation donnée par une autorité administrative d'édifier une construction nouvelle ou de modifier une construction existante préalablement à l'exécution des travaux. Il doit s'assurer du respect par les constructeurs des règles relatives à l'occupation et à l'utilisation du sol, avant qu'ils ne mettent en œuvre leur projet.

Aux termes de l'article L.421-3 du Code de l'urbanisme, « le permis de construire ne peut être accordé que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions législatives ou réglementaires concernant l'utilisation des constructions, leur destination, leur nature, leur architecture, leurs dimensions, leur assainissement et l'aménagement de leurs abords ».

Au regard du champ d'application du permis de construire, les travaux peuvent être classés en trois catégories: ceux qui entrent dans le champ d'application du permis de construire et qui y sont soumis (1.1), ceux qui sont placés hors du champ d'application et ne font plus l'objet de contrôle a priori (1.2), et enfin ceux qui entrent également dans le champ d'application du permis de construire mais en ont été exemptés et qui sont soumis au régime de la déclaration de travaux (1.3).

### 1.1 Les travaux relevant du permis de construire

Le permis de construire est exigé à la fois pour les constructions nouvelles (1.1.1) et pour les travaux sur les constructions existantes qui n'ont pas été exclus de son champ d'application (1.1.2).

#### 1.1.1 les constructions nouvelles

La notion de construction nouvelle visée à l'art.L.421-1 du Code de l'urbanisme comprend l'ensemble des bâtiments quels que soient leur affectation et les matériaux ou procédés utilisés. Ainsi entrent dans le champ d'application les constructions « atypiques » comme un chapiteau de toile ou une structure gonflable dès lors que ces constructions présentent les caractéristiques structurelles d'un bâtiment.

Les constructions temporaires sont aussi soumises à permis de construire. Toutefois depuis la loi SRU, lorsque la construction présente un caractère non permanent et est destinée à être régulièrement démontée, le permis indique la ou les périodes pendant lesquelles la construction doit être démontée: un nouveau permis n'est pas alors exigé lors de la réinstallation de la construction (art.L.421-1,5e al. du Code de l'urbanisme).

Les maisons mobiles (et caravanes) posées au sol et qui ne conservent pas en permanence de moyens de mobilité, sont assujetties à permis de construire.

Un certain nombre d'ouvrages et d'installations techniques sont aussi concernés. C'est le cas des canalisations et installations industrielles qui ne se situent pas en souterrain, des piscines excédant certaines dimensions, des statues excédant les seuils fixés à l'article R.421-1 du Code de l'urbanisme.

#### 1.1.2 Les constructions existantes

Selon les termes mêmes de l'article L.421-1, al.2 du Code de l'urbanisme, le permis de construire est indispensable dès qu'il y a exécution de travaux ayant pour effet un changement de destination, une modification de l'aspect extérieur ou de volume, la création de niveaux supplémentaires.

L'article L.421-1 du Code de l'urbanisme précise que le changement de destination s'applique dès que le type d'usage de la partie de bâtiment ou du local est modifié. Neuf destinations sont retenues dans le droit de l'urbanisme:

- agriculture,
- bureau et services,
- commerce et artisanat,
- équipement collectif,
- entrepôt,
- habitation,
- hôtel,
- industrie,
- stationnement.

Il n'y a donc changement de destination que s'il y a passage d'une catégorie à une autre. L'exigence du permis de construire permet aussi de vérifier si la nouvelle destination respecte bien les règles d'urbanisme.

La modification de volume concernant pour l'essentiel une surélévation ou une extension est soumis à permis de construire si la modification s'accompagne par exemple de travaux soumis, en eux mêmes, à permis de construire.

L'article R.422-2 du Code de l'urbanisme prévoit que soient exemptés et soumis à Déclaration de Travaux les travaux qui ont pour effet, de créer, sur un terrain supportant déjà un bâtiment, une surface de plancher hors œuvre brute inférieure ou égale à 20 m<sup>2</sup>.

Il existe aujourd'hui deux types de travaux qui ne relèvent pas de la procédure du permis de construire; d'une part les travaux qui sont exclus du champ d'application du permis de construire (1.2) et d'autre part les travaux qui sont exemptés du permis de construire (1.3).

### 1.2 Les travaux ne relevant pas du permis de construire

Dans sa rédaction issue de la loi n°86-13 du 6 janvier 1986, l'alinéa 4 de l'article L.421-1 du Code de l'urbanisme, précise que le permis de construire n'est pas exigé "pour les ouvrages qui, en raison de leur nature ou de leurs très faibles dimensions, ne peuvent être qualifiés de constructions".

Une liste est fixée par l'article R.421-1 du Code de l'urbanisme. Les ouvrages et installations mentionnées dans cette liste peuvent être regroupés en deux catégories: ceux exclus à raison de leur nature (A) et ceux exclus à raison de leurs faibles dimensions (B).

#### A - Les ouvrages exclus à raison de leur nature

Lorsqu'ils sont souterrains, les ouvrages ou installations de stockage de gaz ou fluides et les canalisations, lignes ou câbles. Les ouvrages d'infrastructure des voies de communication ferroviaires, fluviales, routières ou piétonnières, publiques ou privées, ainsi que les ouvrages d'infrastructures portuaire ou aéroportuaire.

*Il s'agit de travaux couramment appelés "de génie civil". Ils peuvent être réalisés en remblais, en déblais, en sous-sol ou en surface. Sont à exclure les travaux d'outillage ou ouvrages techniques qui, eux, entrent dans le champ d'application du permis de construire, mais relèvent de la procédure de déclaration de travaux.*



Les installations temporaires implantées sur les chantiers et directement nécessaires à la conduite des travaux ainsi que les installations temporaires liées à la commercialisation du bâtiment en cour de construction. *C'est le caractère nécessairement temporaire et techniquement (et commercialement) indispensable qui justifie cette exclusion.*

Les modèles de construction implantés temporairement dans le cadre de foires-expositions et pendant leur durée.

*A contrario, si l'implantation est définitive, le permis de construire est exigible. Comme il l'est également lorsque ces constructions sont édifiées en dehors des foires-expositions.*

le mobilier urbain implanté sur le domaine public.

*Ce type d'installation est déjà contrôlé par le règlement de voirie, par les pouvoirs de police du maire et l'obligation d'obtenir une autorisation d'occupation précaire du domaine public.*

## **B - Les ouvrages exclus à raison de leurs faibles dimensions**

L'article R.421-1 fixe dans ces hypothèses les normes à ne pas dépasser. Dans le cas contraire l'installation ou l'ouvrage retombe dans le champ d'application du permis de construire, - sauf hypothèse d'interprétation de la liste par assimilation.

Les statues, monuments et oeuvres d'art, lorsqu'ils ont une hauteur inférieure ou égale à 12 mètres au-dessus du sol et moins de 40 mètres cubes de volume.

*L'emploi de la conjonction "et" indique que ces critères sont cumulatifs: si l'un des deux est dépassé, l'œuvre entre dans le champ d'application du permis de construire.*

Les terrasses dont la hauteur au-dessus du sol n'excède pas 0,60 mètre. *Il ne s'agit que de terrasses non couvertes réalisées sur le sol naturel.*

Les poteaux, pylônes, candélabres ou éoliennes d'une hauteur inférieure ou égale à 12 mètres au-dessus du sol, ainsi que les antennes d'émission ou de réception de signaux radioélectriques dont aucune dimension n'excède 4 mètres et, dans le cas où l'antenne comporte un réflecteur, lorsqu'aucune dimension de ce dernier n'excède un mètre.

*La circulaire du 25 juillet 1986 indique que doivent être pris en compte dans les mesures, non seulement l'antenne mais également ses accessoires directs. Cette circulaire explique également que les installations ne se "cumulent" pas: une antenne de moins de quatre mètres sur un pylône de moins de 12 douze mètres n'entre pas dans le champ d'application du permis de construire.*

Sans préjudice du régime propre aux clôtures, les murs d'une hauteur inférieure à 2 mètres.

*Relèvent de ces dispositions tous les murs sans distinction de nature ou de longueur, à l'exception des murs de clôture qui relèvent d'un régime spécifique.*

Les ouvrages non prévus ci-dessus dont la surface au sol est inférieure à 2 mètres carrés et dont la hauteur ne dépasse pas 1,50 mètre au-dessus du sol.

*Il s'agit là d'une mesure de tolérance pour les petits ouvrages quelle que soit leur utilisation.*

En dehors de cette liste, d'autres constructions ou installations échappent au champ d'application du permis de construire.

C'est l'ensemble des supports de publicités d'enseignes et pré enseignes, quelles que soient leurs caractéristiques techniques, qui échappe au champ d'application du permis de construire. C'est l'article L.421-1 du Code de l'urbanisme lui-même qui le prévoit dans son alinéa 3, issu de la loi n°79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et pré enseignes.

D'une manière plus générale encore, échappent au champ d'application du permis de construire l'ensemble des travaux qui, sans relever explicitement des dispositions de l'article R.421-1 du Code de l'urbanisme, ne relèvent pas non plus des deux premiers alinéas de l'article L.421-1 du Code de l'urbanisme, tels les travaux d'aménagement intérieur qui ne créent aucune surface nouvelle et ne changent pas la destination des constructions.

## **1.3 Les travaux exemptés du permis de construire**

La loi a substitué au permis de construire une procédure de Déclaration de Travaux préalable, caractérisée par un champ d'application, une procédure et des effets juridiques précis.

Le champ d'application repose à la fois sur des dispositions législatives qui en fixent le principe et sur des dispositions réglementaires contenues dans les articles L.422-1, L.422-2 et L.422-4 du Code de l'urbanisme.

Sont exemptées du permis de construire, deux catégories de travaux ou d'ouvrages:

- « les constructions ou travaux couverts par le secret de la défense nationale, les travaux de ravalement, les travaux sur les immeubles classés »
- « certaines constructions ou travaux relatifs à la défense nationale ou aux installations techniques nécessaires au fonctionnement des services publics ainsi que les constructions ou travaux dont la faible importance ne justifie pas l'exigence d'un permis de construire » comprenant principalement, selon l'article R.422-2 du Code de l'urbanisme:
  - les travaux de ravalement,
  - les travaux réalisés sur les monuments historiques classés,
  - les outillages nécessaires au fonctionnement des services publics,
  - les habitations légères et de loisir,
  - les piscines non couvertes,
  - les serres, selon certains critères.

## **2/ LA DÉLIVRANCE DU PERMIS DE CONSTRUIRE**

La délivrance doit revêtir une forme précise et demeure soumise à des règles imposées par le Code de l'urbanisme (2.1).

Jusqu'à la loi du 7 janvier 1983, le permis de construire était toujours délivré au nom de l'Etat. Cette loi a décentralisé, sauf exceptions, la compétence pour délivrer le permis. Le passage de la procédure de POS à celle du PLU (Loi SRU du 13 décembre 2000) reprend cette démarche en y apportant quelques assouplissements. Ainsi, l'approbation d'une carte communale entraîne, du moins en principe, le transfert de la compétence pour délivrer les autorisations de construire (2.2).

La procédure d'instruction alors menée n'a qu'un seul but: préparer une décision d'acceptation ou de refus et assurer la légalité de la décision qui sera prise (2.3).

## **2.1 La demande de permis de construire**

### **2.1.1 L'auteur de la demande**

Le droit de l'urbanisme étant « attaché à la propriété du sol » (art.L.112-1 du Code de l'urbanisme), la demande de permis de construire doit être présentée soit par le propriétaire du terrain ou son mandataire (architecte, géomètre...), soit par une personne ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation dudit terrain pour cause d'utilité publique (Etat, collectivités territoriales...), (art.R.421-1 du Code de l'urbanisme).

### **2.1.2 Le contenu de la demande**

Le code d'urbanisme définit minutieusement le contenu de la demande de permis de construire. Une fois présentée par le pétitionnaire, la demande, doit être examinée par les services compétents.

Les documents sont énumérés par l'article R. 421-2 du Code de l'urbanisme. Il s'agit d'une part des "documents de base" et d'autre part du "volet paysager".

### Les documents de base sont les suivants :

- le plan de situation du terrain ;
- le plan de masse des constructions à édifier ou à modifier coté dans les trois dimensions, des travaux extérieurs à celles-ci et des plantations maintenues, supprimées ou créées ;
- les plans des façades ;
- une ou des vues en coupe précisant l'implantation de la construction par rapport au terrain naturel à la date du dépôt de la demande de permis de construire et indiquant le traitement des espaces extérieurs.

### Le "volet paysager" est constitué des documents suivants :

- deux documents photographiques au moins permettant de situer le terrain respectivement dans le paysage proche et lointain et d'apprécier la place qu'il y occupe. Les points et les angles des prises de vue seront reportés sur le plan de situation et le plan de masse ;
- un document graphique au moins permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction dans l'environnement, son impact visuel ainsi que le traitement des accès et des abords. Lorsque le projet comporte la plantation d'arbres de haute tige, les documents graphiques devront faire apparaître la situation à l'achèvement des travaux et la situation à long terme,
- une notice permettant d'apprécier l'impact visuel du projet. A cet effet, elle décrit le paysage et l'environnement existants et expose et justifie les dispositions prévues pour assurer l'insertion dans ce paysage de la construction, de ses accès et de ses abords.

En plus de ces documents, le dossier doit souvent comporter des pièces complémentaires. La plupart sont exigées par les articles R.421-2 à R.421-1 du Code de l'urbanisme. Elles varient selon la nature du projet. Exemples :

- étude d'impact lorsque les lois ou règlements en vigueur l'exigent (art.R.421-2 al 8, du Code de l'urbanisme),
- pièces nécessaires au calcul des participations, les justifications de SHON attribuée à la parcelle pour les constructions réalisées dans les lotissements où la SHON est répartie par le lotisseur,
- pièces qui ont pour objet d'assurer une coordination avec la délivrance d'autres autorisations d'urbanisme (justification d'une demande de permis de démolir...).

### 2.1.3 le dépôt de la demande

Depuis 1983, la procédure d'instruction a été confiée à la commune, ce qui conduit le législateur à modifier les conditions de dépôt des demandes.

L'article L.421-2-3 du Code de l'urbanisme pose en principe que « toute demande de permis de construire est déposée à la mairie », l'article R.421-9 du Code de l'urbanisme, précisant qu'elles doivent être adressées par pli recommandé avec accusé de réception ou bien déposées en mairie contre décharge.

Le dépôt doit se faire en quatre exemplaires, le maire pouvant toujours demander des exemplaires supplémentaires nécessaires à la consultation des services de l'Etat ou de commissions compétentes.

La mairie devient donc un « guichet unique » où sont déposées toutes les demandes de permis de construire. Il revient au maire d'exécuter toutes les transmissions indispensables. L'instruction de la demande commence dès son dépôt en mairie.

### 2.1.4 La publicité de la demande

Les dispositions de l'article R.421-9 du Code de l'urbanisme, prévoient que dans les 15 jours qui suivent le dépôt de la demande et pendant sa durée d'instruction, le Maire doit procéder à l'affichage en mairie d'un avis de dépôt de la demande.

L'affichage de cet avis ne permet pas aux tiers intéressés de consulter le dossier avant l'intervention de la décision. Il s'agit d'un projet d'ordre privé tant que la décision n'est pas intervenue.

## 2.2 L'instruction de la demande de permis de construire

Le code de l'urbanisme définit avec précisions les opérations d'instruction aux articles L.421-2, L.421-2-2, L.421-2-3, L.421-2-6 et R.421-9 à R.421-28 du Code de l'urbanisme.

### 2.2.1 Les collectivités publiques responsables

Aux termes de l'alinéa 1 de l'article L.421-2 du Code de l'urbanisme, le permis de construire est instruit :

- soit par la commune (ou l'établissement de coopération intercommunale compétent),
  - soit en son nom propre soit au nom de l'Etat si elle dispose d'un plan d'occupation des sols approuvé depuis plus de six mois,
  - par les services de l'Etat au nom de l'Etat dans le cas contraire.
- Cette distinction permet de décrire le plus simplement possible les règles de répartition de compétence en matière d'instruction de permis de construire.

la demande est instruite au nom de la commune

Seuls les services relevant des collectivités locales, de leur groupement peuvent instruire les demandes de permis de construire (art.R.490-2, du Code de l'urbanisme).

Le service chargé de l'instruction procède d'abord à l'examen de la recevabilité de la demande. Si celle-ci est recevable et si le dossier est complet le service instructeur fait connaître au demandeur dans les 15 jours de sa réception en mairie, par voie de lettre recommandée avec demande d'avis de réception en mairie, son numéro d'enregistrement et la date avant laquelle, compte tenu des délais réglementaires d'instruction, la décision devra lui être notifiée (art.R.421-12, du Code de l'urbanisme).

Si le dossier est incomplet, le service informe dans les 15 jours précités, le demandeur et l'invite à produire les pièces complémentaires.

Le délai de l'instruction court à partir de la date du dépôt du dossier de demande. Si le dossier est incomplet, le délai part de la réception des pièces manquantes en mairie.

Sa durée est fixée par l'article R.421-8 du Code de l'urbanisme, qui prévoit un délai de base de 2 mois, qui peut être porté à 3 lorsque la demande concerne la construction de plus de 200 logements ou la construction de locaux à usage industriel, commercial ou de bureaux d'une surface de plancher hors œuvre égale ou supérieure à 2000 mètres.

Le délai de base peut aussi être majoré d'un mois, voir de 6 mois dans certaines conditions développées aux articles R.421-8 et R.421-18 du Code de l'urbanisme.

la demande est instruite au nom de l'Etat: lorsqu'une commune ne dispose pas d'un plan d'occupation des sols approuvé (ou PLU), l'Etat reste compétent en matière d'urbanisme et l'instruction des demandes de permis de construire est effectuée en son nom.

Ce régime de droit commun est complété par des exceptions applicables à des hypothèses bien précises. Aussi, restent soumis à la compétence de l'Etat même en présence d'un plan d'occupation des sols (art. L.421-2 renvoyant à l'art. L.421-2-1 du Code de l'urbanisme) :

- les travaux, constructions ou installations réalisées pour le compte de l'Etat, de la Région, du département, de leurs établissements publics et concessionnaires ainsi que pour le compte d'Etats étrangers ou d'organisations internationales.,
- les ouvrages de production, de transport, de stockage et de distribution de l'énergie, ainsi que ceux utilisant les matières radio-actives.
- les constructions réalisées à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national, essentiellement liés à la politique industrielle (art. R.490-5 du Code de l'urbanisme),
- les agglomérations nouvelles régies par la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983, dans leur périmètre d'urbanisation défini en application des articles 3 et 4 de ladite loi,

- l'aménagement de la Défense, dans un périmètre défini par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme à l'intérieur du périmètre de compétence de l'établissement public Pour l'aménagement de la Défense,
- les domaines industriels-portuaires d'Antifer, du Verdon et de Dunkerque, dans les périmètres respectifs des ports autonomes du Havre, de Bordeaux et de Dunkerque,
- l'aménagement de la zone de Fos-sur-Mer, dans un périmètre défini par décret en Conseil d'Etat,
- l'opération d'aménagement Euroméditerranée dans la commune de Marseille dans le périmètre de compétence de l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée.

### 2.2.2 La procédure de l'instruction

Il s'agit de déterminer si le projet présenté est conforme ou non aux règles en vigueur et donc de déterminer le sens de la décision à prendre. Le service chargé de l'instruction procède aux consultations nécessaires et se livre à son examen technique.

Le service instructeur est tenu d'informer les autres services ou autorités concernés par la demande de permis de construire (art.R.421-15, al2 du Code de l'urbanisme) ou bien de les consulter pour obtenir leur avis sur le projet. Ces demandes d'avis permettent au service instructeur de centraliser, et surtout de tenir compte, soit de la législation ou de la réglementation autre que celle de l'urbanisme, soit de l'intérêt des autres personnes publiques.

Mais, les consultations peuvent être multiples. A cet effet, et sous réserve des dispositions spéciales édictées aux articles R.421-38-2 et s du Code de l'urbanisme, "tous services, autorités et commissions qui n'ont pas fait connaître leur réponse motivée dans le délai d'un mois à dater de la réception de la demande d'avis, sont réputés avoir émis un avis favorable. Ce délai est porté à deux mois en ce qui concerne les commissions nationales" (art. R.421-15, dernier al. du Code de l'urbanisme).

Sauf texte contraire, les avis demandés sont purement consultatifs et l'autorité compétente peut ne pas s'y conformer. Enfin l'administration compétente peut recueillir au-delà des textes tout avis qu'elle jugera utile, mais il ne peut en résulter ni formalité supplémentaire ni allongement des délais d'instruction, et l'administration ne peut se considérer comme liée.

## 2.3 La décision de délivrance ou non du permis de construire

Si cette tâche incombe à la commune (ou par délégation à un établissement public de coopération intercommunale), la décision est prise au nom de celle-ci. Le maire peut déléguer ses compétences à un adjoint. Quelle soit positive ou négative, la décision est soumise au contrôle de légalité dans les conditions du droit commun.

La décision express se présente sous la forme d'un arrêté qui suivant le cas peut être municipal, préfectoral, ministériel ou émaner d'un président d'un EPCI. Il doit être établi conformément aux dispositions de l'article A.421-6-1 du Code de l'urbanisme.

La décision tacite est induite par le silence de l'administration au-delà d'un délai de deux mois ou, s'il est supérieur, du délai d'instruction notifié. Le régime du permis tacite est fixé par les articles R.421-12 et R.421-14 du Code de l'urbanisme.

L'article R.421-19 du Code de l'urbanisme énumère les cas dans lesquels le permis ne peut être obtenu de façon tacite.

### 2.3.1 le refus de permis

Aux termes de l'article L.421-3 du Code de l'urbanisme, « le permis de construire ne peut être accordé que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires concernant l'implantation des constructions, leur destination, leur nature, leur architecture, leurs dimensions, leur assainissement et l'aménagement de leurs abords... ».

Dès lors, si les constructions ou travaux projetés ne sont pas conformes à l'ensemble de ces règles, l'autorité compétente peut ou doit refuser le permis. (art.L.421-5 du Code de l'urbanisme).

### 2.3.2 l'octroi du permis

#### - le permis conditionnel :

Le permis est dit conditionnel lorsque son octroi est assorti de prescriptions ou conditions particulières. Il peut s'agir de prescriptions techniques (sécurité, salubrité...) ou de contributions financières (pour réaliser l'équipement des terrains...).

#### - le permis dérogatoire :

Aux termes de l'article L.123-1 du Code de l'urbanisme, issu de la loi SRU, les PLU ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation ; seules peuvent être admises les adaptations mineures « rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles... ».

Malgré tout, l'article R.421-15 du Code de l'urbanisme, envisage le cas de dérogations aux servitudes d'utilité publiques affectant l'utilisation des sols.

#### - le permis valant autorisation de diviser :

Selon l'article R.421-7-1 du Code de l'urbanisme, il est délivré un permis de construire valant autorisation de division d'un terrain non assujéti à la réglementation des lotissements.

#### - le permis à titre précaire :

Dans les conditions fixées par les articles L.423-1 à L.423-5 du Code de l'urbanisme, il peut être délivré un permis à titre précaire, exceptionnellement accordé, par exemple, pour l'édification de constructions provisoires dans un emplacement réservé.

#### - le permis de régularisation

Il s'agit d'un permis délivré lorsque les travaux autorisés ont déjà été réalisés sans autorisation. La délivrance de ce type de permis ne couvre pas le délit de construction sans permis et n'empêche pas les poursuites pénales.

### 2.3.3 le sursis à statuer

L'autorité peut différer provisoirement sa réponse en prenant une mesure de sauvegarde : le sursis à statuer, dont l'article L.111-7 du Code de l'urbanisme fixe les principes.

Le sursis à statuer obéit à des règles qui figurent à l'article L.111-8 du Code de l'urbanisme :

- le caractère facultatif,

- le délai de validité qui ne peut excéder deux ans.

L'article L.123-6 du Code de l'urbanisme prévoit, dans le cas d'un PLU en cours d'élaboration, que le sursis à statuer ne peut être opposé que si les travaux projetés « sont de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan ».

L'article L.111-10 du Code de l'urbanisme prévoit également que dans le cas de projets de travaux publics ou d'opérations d'aménagement déjà pris en considération, le sursis à statuer ne pourra être opposé qu'aux travaux susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuses les opérations.

## 3/ LA MISE EN ŒUVRE DU PERMIS DE CONSTRUIRE

La mise en œuvre d'un permis de construire n'est pas toujours une chose évidente et peut être décalée dans le temps. Toutefois, le titulaire devrait prendre garde à la date de préemption de sa demande (3.1) et aux éventuelles modifications apporter aux projets de construction (3.2).

En effet, il pourrait se voir appliquer différentes sanctions dans le cadre des mesures de contrôle de conformité (3.3).

## 3.1 La péremption du permis de construire

Aux termes de l'article R.421-32 du Code de l'urbanisme, le permis est périmé si les constructions ne sont pas entreprises dans le délai de deux ans qui suit sa délivrance. Cela concerne aussi les travaux ayant commencé et interrompus pendant plus d'un an.

L'interruption de la péremption résulte du commencement des travaux, c'est-à-dire des « actes matériels d'exécution ».

Au plus tard deux mois avant l'expiration du délai de validité du permis, son bénéficiaire peut demander sa prorogation pour un an (art.R.421-32 du Code de l'urbanisme)

## 3.2 La modification du permis de construire

Pour pouvoir demander une modification du permis, il faut que les travaux ne soient pas achevés et que les modifications demandées soient mineures par rapport au projet autorisé par le permis initial. Sinon, une nouvelle demande de permis doit être déposée.

## 3.3 Le contrôle de la conformité

L'article L.460-1 du code de l'urbanisme autorise le préfet, le maire, les fonctionnaires assermentés à visiter les constructions en cours et à procéder à toutes vérifications utiles.

Lorsque les travaux sont achevés, le bénéficiaire du permis doit le signaler en adressant une déclaration d'achèvement de travaux (dans les 30 jours suivant la fin des travaux, art.A.460-1 du Code de l'urbanisme).

Si il y a conformité (art.R.460-3 du Code de l'urbanisme), un certificat de conformité est délivré. Cette procédure n'est en fait que facultative. Elle n'est obligatoire que dans trois cas :

- travaux soumis aux dispositions de la loi sur les monuments historiques, de la loi sur la protection des monuments naturels et des sites,
- travaux soumis aux dispositions du décret relatif aux immeubles de grandes hauteurs, du décret relatif aux mesures de sécurité dans les immeubles recevant du public,
- travaux réalisés à l'intérieur d'un parc national, ou réserve nationale.

Si la non conformité est constatée, le constructeur est avisé des motifs qui s'opposent à sa délivrance et des sanctions encourues (art.R.460-4 du Code de l'urbanisme).

A quelques exceptions près, l'obtention du certificat de conformité constitue une obligation pour le constructeur. Elle atteste que la construction est bien conforme au permis qui l'a autorisée et le met à l'abri de sanctions pénales.

# Faites le point sur vos connaissances sur l'autorisation budgétaire

- les questions sont posées de différentes manières pour obliger le candidat à changer de méthode de raisonnement ;  
- répondez aux questions en un temps donné : 10 minutes ;  
- reportez-vous au corrigé (p. 304) pour connaître votre score.

---

## 1 - Qu'accordait la Grande charte ?

- Le consentement de l'impôt
- Le consentement trimestriel de l'impôt
- Le consentement annuel de l'impôt

## 2 - Qu'est ce qu'un crédit limitatif ?

- C'est un crédit dont l'objet est limité
- C'est un crédit dont le montant ne peut être dépassé
- C'est un crédit dont la durée est limitée

## 3 - Qu'est ce qu'une autorisation de programme ?

- C'est une autorisation d'engager des crédits
- C'est une autorisation de liquider des crédits
- C'est une autorisation de payer des crédits

## 4 - Qu'est ce qu'un crédit provisionnel ?

- C'est un crédit dont le montant peut être prolongé
- C'est un crédit dont le montant peut être dépassé
- C'est un crédit dont le montant peut être annulé

## 5 - Un transfert de crédit

- a pour effet de changer la nature d'une dépense
- a pour effet de changer le destinataire de la dépense
- a pour effet de changer l'exercice de la dépense

## 6 - Un virement de crédit

- a pour effet de changer la nature d'une dépense
- a pour effet de changer le destinataire de la dépense
- a pour effet de changer l'exercice de la dépense

## 7 - Un report de crédit

- a pour effet de changer la nature d'une dépense
- a pour effet de changer le destinataire de la dépense
- a pour effet de changer l'exercice de la dépense

## 8 - Un chapitre contient des dépenses

- de même nature
- de même destination
- de même nature ou de même destination

## 9 - Le système de la gestion

- rattache les opérations financières à l'année où elles naissent
- rattache les opérations financières à l'année où elles sont réalisées
- rattache les opérations financières à l'année où elles sont contrôlées

## 10 - Il existe un crédit global pour dépenses...

- accidentelles
- exceptionnelles
- particulières

# Faites le point sur vos connaissances sur l'autorisation budgétaire

## CORRIGÉ

A partir de ce corrigé, établissez votre score. Le maximum de points est de 11.

### 1 - Qu'accordait la Grande Charte ?

- Le consentement de l'impôt (1 point)
- Le consentement trimestriel de l'impôt
- Le consentement annuel de l'impôt

### 2 - Qu'est ce qu'un crédit limitatif ?

- C'est un crédit dont l'objet est limité
- C'est un crédit dont le montant ne peut être dépassé (1 point)
- C'est un crédit dont la durée est limitée

### 3 - Qu'est ce qu'une autorisation de programme ?

- C'est une autorisation d'engager des crédits (1 point)
- C'est une autorisation de liquider des crédits
- C'est une autorisation de payer des crédits

### 4 - Qu'est ce qu'un crédit provisionnel ?

- C'est un crédit dont le montant peut être prolongé
- C'est un crédit dont le montant peut être dépassé (1 point)
- C'est un crédit dont le montant peut être annulé

### 5 - Un transfert de crédit

- a pour effet de changer la nature d'une dépense
- a pour effet de changer le destinataire de la dépense (1 point)
- a pour effet de changer l'exercice de la dépense

### 6 - Un virement de crédit

- a pour effet de changer la nature d'une dépense (1 point)
- a pour effet de changer le destinataire de la dépense
- a pour effet de changer l'exercice de la dépense

### 7 - Un report de crédit

- a pour effet de changer la nature d'une dépense
- a pour effet de changer le destinataire de la dépense
- a pour effet de changer l'exercice de la dépense (1 point)

### 8 - Un chapitre contient des dépenses

- de même nature
- de même destination
- de même nature ou de même destination (1 point)

### 9 - Le système de la gestion

- rattache les opérations financières à l'année où elles naissent
- rattache les opérations financières à l'année où elles sont réalisées (1 point)
- rattache les opérations financières à l'année où elles sont contrôlées

### 10 - Il existe un crédit global pour dépenses...

- accidentelles (1 point)
- exceptionnelles (1 point)
- particulières

# Faites le point sur vos connaissances sur la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001

- les questions sont posées de différentes manières pour obliger le candidat à changer de méthode de raisonnement ;
- répondez aux questions en un temps donné : 10 minutes ;
- reportez-vous au corrigé (p. 306) pour connaître votre score

## 1 - La loi organique ne s'appliquera qu'à partir du budget :

- 2004                       2005                       2006

## 2 - La loi organique prévoit que les crédits seront votés par :

- chapitre                       programme                       titre

## 3 - La loi organique supprime

- les crédits provisionnels  
 les virements de crédits  
 les transferts de crédit

## 4 - La loi organique supprime

- les crédits                       les services votés                       les titres

## 5 - La loi organique supprime

- les redevances  
 les impositions de toutes natures  
 les taxes parafiscales

## 6 - La loi organique modifie la date limite du dépôt

- de la loi de finances de l'année  
 de la loi de finance rectificative  
 de la loi de règlement

## 7 - S'agissant des budgets annexes, la loi organique

- les supprime                       les maintient                       les modifie

## 8 - S'agissant des comptes spéciaux, la loi organique en prévoit

- 2 catégories                       4 catégories                       6 catégories

## 9 - S'agissant des prélèvements sur recettes, la loi organique

- les supprime                       les prévoit                       les supprime à terme

## 10 - La loi organique est issue

- d'un projet de loi  
 d'une proposition de loi

# Faites le point sur vos connaissances sur la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001

## CORRIGÉ

A partir de ce corrigé, établissez votre score. Le maximum de points est de 10.

**1 - La loi organique ne s'appliquera qu'à partir du budget :**

- 2004                       2005                       **2006** (1 point)

**2 - La loi organique prévoit que les crédits seront votés par :**

- chapitre                       **programme** (1 point)                       titre

**3 - La loi organique supprime**

- les crédits provisionnels** (1 point)  
 les virements de crédits  
 les transferts de crédit

**4 - La loi organique supprime**

- les crédits                       **les services votés** (1 point)                       les titres

**5 - La loi organique supprime**

- les redevances  
 les impositions de toutes natures  
 **les taxes parafiscales** (1 point)

**6 - La loi organique modifie la date limite du dépôt**

- de la loi de finances de l'année  
 de la loi de finance rectificative  
 **de la loi de règlement** (1 point)

**7 - S'agissant des budgets annexes, la loi organique**

- les supprime                       **les maintient** (1 point)                       les modifie

**8 - S'agissant des comptes spéciaux, la loi organique en prévoit**

- 2 catégories                       **4 catégories** (1 point)                       6 catégories

**9 - S'agissant des prélèvements sur recettes, la loi organique**

- les supprime                       **les prévoit** (1 point)                       les supprime à terme

**10 - La loi organique est issue**

- d'un projet de loi  
 **d'une proposition de loi** (1 point)