

la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

Réussir le concours d'attaché

2002

N°

26

- Gestion administrative
- Droit civil : la propriété
- Environnement : la protection des espaces, l'eau
- Urbanisme : les schémas de cohérence territoriale, les cartes communales
- Finances : les principes de droit budgétaire
- Actualité : les sectes, le harcèlement au travail

Sommaire

GESTION ADMINISTRATIVE : QUELLE ÉPREUVE?	225
LE DÉROULEMENT DE L'ÉPREUVE	225
LE PROGRAMME DE L'ÉPREUVE	225
A) Les organisations et leur gestion	225
B) Les méthodes du traitement administratif	225
C) Systèmes et techniques d'information et de communication	225
D) L'optimisation du travail administratif	226
L'ORGANISATION DES RÉVISIONS	226
DROIT CIVIL : LA PROPRIÉTÉ	227
I/ LE CONTENU DU DROIT DE PROPRIÉTÉ	227
I.1) Les prérogatives découlant du droit de propriété	227
I.2) Les limites à l'exercice du droit de propriété	227
II/ LES MODES D'ACQUISITION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ	227
II.1) L'occupation	227
II.2) L'accession	227
II.3) La possession acquisitive	227
II.4) L'acquisition conventionnelle	228
III/ LA REVENDEICATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ	228
ENVIRONNEMENT : LA PROTECTION DES ESPACES	229
I/ LA MAÎTRISE DU DÉVELOPPEMENT	229
A) Les sites et monuments naturels	229
B) Les espaces naturels sensibles	229
C) Les parcs naturels régionaux	230
II/ LA CONSERVATION DE LA NATURE	230
A) Les parcs nationaux	230
B) Les réserves	231
URBANISME : LES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE	233
I/ L'OBJET DES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE	233
II/ LES CONSÉQUENCES DU DÉFAUT D'ADOPTION DES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE	233
III/ LA PLACE DES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE DANS LA HIÉRARCHIE DES NORMES	233
IV/ LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DES SCOT	233
IV.1) Les personnes publiques compétentes	234
IV.2) Éléments constitutifs	234

IV.3) Le déroulement de la procédure.....	235
V/ LA MISE EN ŒUVRE DES SCOT	235
V.1) Adoption du schéma et entrée en vigueur	235
V.2) Durée et révision du schéma	235
URBANISME : LES CARTES COMMUNALES	237
I/ L'OBJET DES CARTES COMMUNALES	237
II/ LA VALIDITÉ ET CONSÉQUENCES DES CARTES COMMUNALES	237
III/ L'ÉLABORATION DE LA CARTE COMMUNALE	237
III.1) Contexte et personnes compétentes.....	237
III.2) Contenu	237
III.3) Les différentes étapes	237
IV/ EFFETS ET OBLIGATIONS DE COMPATIBILITÉ	237
ENVIRONNEMENT : L'EAU	239
I/ LES MOYENS D'ACTION.....	239
A) Les organes	239
B) La planification.....	240
C) Les finances	240
II/ LES MODALITÉS DE L'ACTION	241
FINANCES PUBLIQUES : LES PRINCIPES DE DROIT BUDGÉTAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	243
I/ LES PRINCIPES D'AUTORISATION	243
A) La spécialité	243
B) L'annualité	243
II/ LES PRINCIPES DE PRÉSENTATION	243
A) L'unité.....	243
B) L'universalité	244
CULTURE GÉNÉRALE : L'ÉGALITÉ DES CHANCES, LE DÉFI RÉPUBLICAIN	245
I/ LA JUSTICE SOCIALE : ENTRE ÉGALITARISME ET ÉGALITÉ DES CHANCES	245
I.1) Classes sociales et catégories sociales.....	245
I.2) L'égalité des chances, une utopie	245
I.3) ...L'égalitarisme, une autre utopie	245
II/ LA MÉRITOCRATIE À L'ÉPREUVE DES FAITS	246
II.1) L'impôt et l'école de la République.....	246
II.2) Les héritiers	246
II.3) L'école en accusation	246
III/ DE NOUVELLES RÉPONSES À CONSTRUIRE.....	247

ACTUALITÉ: LES SECTES	249
I/ LE PHÉNOMÈNE SECTAIRE	249
1) Éléments de définition.....	249
2) L'organisation des sectes.....	250
3) L'indéniable poids économique et financier des sectes.....	251
4) Les fraudes.....	251
II/ LA SANCTION DES DÉRIVES SECTAIRES.....	252
1) Un dispositif juridique étoffé mais difficile à mettre en œuvre.....	252
2) L'apport de la loi About-Picard.....	252
ACTUALITÉ: LE HARCÈLEMENT PSYCHOLOGIQUE ET SEXUEL AU TRAVAIL.....	255
I/ LE HARCÈLEMENT MORAL.....	255
I.2) Les recours contre les actes de harcèlement moral.....	255
II/ LE HARCÈLEMENT SEXUEL.....	256
II.1) La notion de harcèlement sexuel.....	256
II.2) Les recours contre le harcèlement sexuel.....	256

GESTION ADMINISTRATIVE: Quelle épreuve ?

Réalisé par Francis Pian – MB Formation
www.mbprepa.com



Depuis quelques semaines, certains candidats préparent les épreuves orales à l'avance avant d'avoir les résultats des épreuves écrites suivant en cela nos conseils.

Plusieurs d'entre eux demandent des informations relatives à l'épreuve orale spécialité gestion administrative. On peut comprendre leur incertitude voire leur inquiétude en raison de la spécificité de cette épreuve.

Il faut préciser que de toutes les épreuves, celle-ci est la plus floue et la plus incertaine. Deux raisons à cela: le programme peu développé et la bibliographie aride.

Ce postulat étant posé, il faut dégager des éléments permettant à l'aidé des candidats à affronter cette étape vers la réussite au concours.

LE DÉROULEMENT DE L'ÉPREUVE

Comme à l'accoutumée, il convient de se rappeler la définition de l'épreuve. Celle-ci se déroule sur quinze minutes avec quinze minutes de préparation. Le candidat tire une question qui doit porter sur le programme présenté dans la brochure du CNFPT. Le jury composé de trois personnes environ comporte des formateurs, des professionnels et des élus.

N'oubliez pas, vous disposez d'un temps de préparation, il faut l'utiliser totalement. Soyez aimable mais ferme sur l'exercice de ce droit. Rappelons que vous disposez de feuilles de brouillon fournies par le CNFPT, il ne faut pas venir avec ses propres feuilles. Sur votre table de préparation, vous aurez le sujet, les feuilles de brouillon, vos stylos, une montre exclusivement.

Le temps de préparation écoulé, les agents du CNFPT vous demandent de vous présenter devant le jury spécialisé sur votre épreuve et la matière que vous aurez choisie. Vous présentez le sujet et vous traitez la question avec un plan structuré en deux ou trois parties avec une logique et une cohérence réelles. Vous renvoyons sur ces points aux articles parus sur l'oral de spécialité et l'élaboration du plan.

En particulier pour l'épreuve de gestion administrative, le positionnement du sujet est essentiel. Plus le flou est palpable, plus il convient de définir les termes de la question. Plusieurs avantages sont liés à cette démarche. Tout d'abord, le jury vous saura gré de préciser le cadre de votre intervention, deuxièmement vous pourrez mieux structurer votre approche et enfin, le sujet ne trouvant peut-être pas de réponses, le plus utile reste souvent de définir les points importants. Observez certains essais rédigés par des « spécialistes », la phase d'analyse de la question ou du problème est précise et rigoureuse en revanche celle relative aux propositions est bien plus réduite pour ne pas dire indigente. Ne tombez pas dans cette indigence, mais il est clair qu'un sujet portant sur les perspectives des 35 heures peut laisser sec plus d'un candidat et même d'un spécialiste sauf à borner le thème.

Comme pour les autres épreuves, le candidat peut être soumis à des questions du jury. Celles-ci portent sur les termes du sujet qui n'ont pas été ou mal définis. Dans d'autres cas, il s'agit d'affirmer une opinion pour observer les réactions du candidat ou de présenter une situation, un cas pour apprécier la capacité d'analyse du futur attaché. Il peut même y avoir des questions insolubles ou dont vous ne connaissez pas la réponse, il faut être honnête avec vous et avec le jury et dire que vous n'avez pas la réponse. Rien n'est pire qu'un candidat qui fait croire qu'il a la réponse et énonce n'importe quel

propos. N'oubliez pas, vous avez dans le jury des personnes relativement spécialisées sur le thème. Il est inutile de prétendre les promener dans un dédale d'erreurs et d'approximations.

Ainsi, vous le constatez, la présentation de l'épreuve ne contient guère d'originalité par rapport aux autres. C'est le programme qui fait la différence.

LE PROGRAMME DE L'ÉPREUVE

Comme nous l'avons écrit précédemment, le programme brille par un flou certain. En voici la présentation telle qu'elle résulte de la brochure du CNFPT.

A) Les organisations et leur gestion

Les organisations en tant que système: typologie des organisations en fonction de leurs finalités, leur structure, leurs relations avec l'environnement, leurs modes de gestion, leur dimension humaine et sociologique. La gestion et le travail administratif: traitement et utilisation de l'information en vue de la décision.

L'introduction des nouvelles méthodes de gestion: aspects psychologiques et humains.

L'organisation des services: l'information des personnels et des partenaires internes et externes.

B) Les méthodes du traitement administratif

La gestion d'information: nature; structure, représentation

La gestion des informations: saisie, collecte, traitement, diffusion

Les supports d'information: étude comparative

La mise en ordre des informations: définition, conception, organisation, utilisation et archivage des fichiers

Le mode de traitement des informations: traitement manuel, mécanisé, automatisé

Conséquence du choix sur l'organisation du travail administratif

L'automatisation des traitements de données et les libertés individuelles

C) Systèmes et techniques d'information et de communication

Les circuits d'information: les flux d'information, l'organisation et la conception des réseaux

Analyse critique des processus

L'information des destinataires: l'adaptation de l'information à la qualité des destinataires en volume, délai, mode de présentation

D) L'optimisation du travail administratif

Ordonnement des tâches

Détermination des coûts administratifs et leur minimisation

Contrôle du travail administratif

La lecture du programme permet de mesurer l'ampleur du travail à accomplir au stade de la préparation. Il convient de regrouper des informations portant sur l'organisation des entreprises en sélectionnant ce qui peut être appliqué au monde des collectivités territoriales. De surcroît, il convient de suivre l'actualité de ces mêmes collectivités pour repérer les thèmes pertinents dans la gestion de l'administration.

L'ORGANISATION DES RÉVISIONS

À partir des titres du programme, des pistes peuvent être suivies :

- La notion d'organisation,
- La notion d'information,
- La notion de travail administratif,
- L'utilisation de l'informatique,
- La gestion du personnel,
- La place de l'utilisateur,
- L'évaluation des politiques publiques.

Aussi faites de fiches sur ces points.

L'expérience du concours des années précédentes montre que l'informatique et ses implications dans le monde du travail viennent en premier lieu des questions posées. À titre d'exemple, il peut s'agir de ces questions : « la mise en réseau » ou « l'adaptation des agents à l'introduction de l'informatique ». Certains sujets croisent l'informatique et des points juridiques « l'archivage des données et la confidentialité », « le secret professionnel et la mise en réseau », « le droit à la modification des informations personnelles ».

L'actualité peut et doit inciter le candidat à réaliser des fiches sur les

thèmes relatifs à l'organisation du travail dans l'administration. Il en est ainsi des « 35 heures et de l'ARTT », « la résorption de l'emploi précaire », « la participation des agents à la définition des missions de services publics ».

Certaines questions sont plus anciennes, mais traduisent des problèmes permanents : « la responsabilité dans le service public », « l'évaluation des politiques publiques notamment dans le secteur social »,

Des ouvrages peuvent être à l'origine d'une question, il en est ainsi de ceux qui sont relatifs aux harcèlements sexuels ou moral, le rôle de la hiérarchie. Des réformes d'autres administrations peuvent susciter des questions comme la réforme de l'État ou encore la réforme de la commande publique (marchés publics).

Ainsi le candidat peut s'appuyer sur quelques ouvrages théoriques, mais il devra impérativement compléter avec des données plus actuelles.

Deux ouvrages généraux :

- La sociologie des organisations

Philippe BERNOUX

Coll. POINTS

Ed. du SEUIL

- L'économie des organisations

Claude MENARD

Coll. Repères

Ed. la Découverte

Trois numéros des Cahiers français

N° 295 l'Internet

N° 296 Les libertés publiques

N° 304 Les nouvelles questions de l'emploi

Hormis ces quelques références, les candidats ont tout intérêt à utiliser la Gazette des communes et en particulier le numéro spécial relatif aux outils du directeur des ressources humaines (fascicule complémentaire au n° du 11 mars 2002). N'oubliez pas une donnée spécifique, l'approche doit concerner le monde des collectivités territoriales et non celles des entreprises.

DROIT CIVIL: La propriété

La propriété est un « droit inviolable et sacré » aux termes de l'art. 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il a même été considéré comme « l'un des buts de la société politique » (Ccel, 16 janv. 1982, D. 1983-169, note Hamon). Il s'agit donc d'un droit fondamental auquel le législateur a consacré un grand nombre de dispositions, tant pour en déterminer le contenu (1), les modes d'acquisition (2) que les modes de revendication (3).

I/ LE CONTENU DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

« La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. » (art. 544 du Code civil). Cette disposition révèle que les prérogatives découlant du droit de propriété (1.1.) ne sont pas sans limites (1.2.)

I.1) Les prérogatives découlant du droit de propriété

Le droit de propriété confère à son titulaire des pouvoirs les plus étendus sur la chose. Ces prérogatives sont de trois ordres :

- *L'usus* ou le droit d'utiliser de la chose permet à son titulaire d'utiliser la chose comme il l'entend, voire de ne pas s'en servir.
- *Le fructus* ou le droit de jouir de la chose permet à son titulaire d'en percevoir les fruits ou de la laisser improductive.
- *Le abusus* ou le droit de disposer de la chose permet à son titulaire d'accomplir tous actes de disposition juridique sur la chose : vente, donation mais aussi tout acte de destruction matérielle ou d'abandon de la chose.

Le droit de propriété présente un caractère imprescriptible : le droit de propriété ne s'éteint pas par son non-usage. Cependant le propriétaire peut perdre son droit de propriété par le fait d'un tiers qui, par l'effet d'une possession prolongée de la chose, peut en devenir propriétaire. Le droit de propriété présente un caractère exclusif : le propriétaire peut s'opposer à toute atteinte portée par un tiers. Ainsi, en cas d'empiètement sur le terrain d'autrui, le juge ordonne, sur le fondement de l'art. 545 du Code civil, la démolition de la partie de la construction reposant sur le fonds voisin quand le propriétaire l'exige et sans qu'il ait à justifier l'existence d'un préjudice particulier. Cette jurisprudence est constante.

I.2) Les limites à l'exercice du droit de propriété

Ces limites tiennent à la protection de l'intérêt général (1.2.1.) et de l'intérêt particulier (1.2.2.).

I.2.1. Les limites tenant à la protection de l'intérêt général

« Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité » (art. 545 du Code civil).

Le juge judiciaire veille au respect de la procédure d'expropriation publique et fixera, à défaut d'accord amiable, l'indemnité d'expropriation et il est compétent pour réparer, s'il y a lieu, les conséquences d'une voie de fait de l'Administration, c'est-à-dire d'une grave et manifeste illégalité portant atteinte au droit de propriété.

I.2.2. Les limites à la protection de l'intérêt particulier

Sur le fondement de la théorie de l'abus de droit, la jurisprudence sanctionne les utilisations abusives du droit de propriété sur le fondement de l'art. 1382 du Code civil. Le juge recherchera l'existence d'une faute constituée par un usage malveillant du droit de propriété, dans le seul but de nuire à autrui. Si cet usage a causé un dommage, le propriétaire sera tenu de le réparer en versant des dommages-intérêts.

Sur le fondement de la théorie des troubles du voisinage, la jurisprudence sanctionne tout usage du droit de propriété qui occasionne des troubles dépassant les inconvénients normaux du voisinage (bruit, odeur, vibrations, etc...) L'auteur du trouble sera tenu d'y mettre fin ou de le réparer en versant des dommages-intérêts à la victime, même s'il n'a commis aucune faute.

II/ LES MODES D'ACQUISITION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

Indépendamment de l'acquisition de la propriété par la voie successorale, le droit de propriété peut s'acquérir par l'effet de l'occupation (2.1.), l'accession (2.2.), la possession acquisitive (2.3.) ou d'un contrat (2.4.).

II.1) L'occupation

L'occupation consiste dans le fait de prendre possession d'une chose qui n'appartient à personne avec l'intention de s'en rendre propriétaire.

Les biens qui n'appartiennent à personne sont soit des meubles qui n'ont jamais eu de maître (gibier, poisson, certains produits maritimes), soit des meubles abandonnés par leur maître.

II.2) L'accession

L'accession fait du propriétaire d'une chose principale, le propriétaire de tout ce qui s'unit et s'incorpore à la chose. L'accessoire suit le sort du principal : le propriétaire de la chose principale devient donc propriétaire des choses accessoires par accession.

L'accession peut être naturelle. Ainsi, le propriétaire des arbres devient propriétaire des fruits. L'accession peut être artificielle. Ainsi, le propriétaire d'un terrain sera propriétaire de toutes les constructions ou plantations réalisées sur ce terrain.

II.3) La possession acquisitive

La loi fait produire à la possession d'une chose, un effet acquisitif de propriété. Cependant, les règles diffèrent selon le bien possédé est un immeuble (2.3.1.) ou un meuble (2.3.2.).

II.3.1. La possession prolongée d'un immeuble

Appelée encore usucapion, la prescription acquisitive de propriété est un effet de la possession prolongée d'un immeuble. La possession est un pouvoir de fait exercé sur la chose comme l'aurait fait un propriétaire. La possession doit présenter certaines qualités : elle doit être continue (un usage régulier de la chose), paisible (la chose ne doit pas avoir été obtenue par un acte violent), publique (les actes de possession doivent être apparents et non pas clandestins) et non équivoque (le comportement du possesseur ne doit pas pouvoir s'interpréter comme

(l'exercice d'un autre droit, à titre de dépositaire, de locataire, d'époux de propriétaire, par exemple).

Si la possession se prolonge au moins pendant 30 ans, elle permet d'acquérir la propriété de l'immeuble. La bonne ou mauvaise foi du possesseur est indifférente.

Le délai peut même être plus bref si les deux conditions suivantes sont réunies :

- le possesseur est titulaire d'un juste titre, c'est-à-dire d'un titre en vertu duquel il croyait acquérir valablement la propriété ;
- le possesseur est de bonne foi, c'est-à-dire qu'il ignorait complètement au moment de l'acquisition que le titre n'était pas efficace pour transférer la propriété. Conformément au droit commun, la bonne foi se présume (art. 2268 du Code civil).

Si ces deux conditions sont remplies, le délai sera, selon l'art. 2265 du Code civil :

- de 10 ans si le propriétaire est domicilié dans le ressort de la cour d'appel dans lequel se situe l'immeuble ;
- de 20 ans, s'il n'est pas domicilié dans le ressort de la cour d'appel dans lequel est situé l'immeuble.

II.3.2. La possession d'un meuble

Pour les meubles, l'art. 2279 al. 1^{er} du Code civil dispose « En fait de meubles, possession vaut titre ». A partir de la maîtrise corporelle d'un bien, la loi présume le droit de propriété du possesseur. La possession d'un meuble assure donc une protection énérgique du droit de propriété puisqu'elle supprime la possibilité même d'une action en revendication dirigée contre le possesseur du meuble.

Cette règle ne s'applique qu'aux meubles qui ne sont pas soumis à immatriculation. Elle ne concerne que les meubles corporels.

Elle suppose aussi la bonne foi du possesseur (art. 1141 du Code civil). Dès lors, à l'égard du possesseur de mauvaise foi, la règle ne joue pas et la propriété ne sera acquise qu'au bout de 30 ans.

La possession ne doit pas être entachée de vices. La possession doit être paisible, publique et non équivoque. La continuité importe peu puisque l'effet de la règle est immédiat.

Exceptionnellement, la revendication d'un meuble est admise contre un possesseur de bonne foi, lorsque la chose a été perdue ou volée. La revendication n'est possible que dans les 3 ans à compter de la perte ou du vol (art. 2279 al. 2 du Code civil).

En principe, le possesseur de bonne foi doit restituer le meuble à son propriétaire sans pouvoir réclamer le prix payé pour l'acquérir. Il dispose cependant d'un recours contre celui qui lui a fourni la chose. Cependant, si le possesseur de bonne foi a acheté l'objet dans une foire, dans une vente publique ou chez un marchand de choses pareilles, il peut exiger du propriétaire le remboursement du prix d'acquisition de la chose avant de la lui restituer (art. 2280 du Code civil).

II.4) L'acquisition conventionnelle

Le droit de propriété peut être transféré par l'effet d'un contrat : vente, échange, donation, etc.... En principe, on est libre de choisir son cocontractant et de déterminer le prix de la chose.

A l'égard des parties au contrat, le transfert de propriété se réalise, en principe, *solo consensu*, c'est-à-dire par le seul échange des consentements, quoique la chose n'ait pas encore été livrée ou le prix payé (art. 1583 du Code civil). La règle joue tant en matière de vente mobilière qu'en matière de vente immobilière. Les parties ont cependant la possibilité de retarder conventionnellement le transfert de propriété jusqu'à l'accomplissement d'une formalité ou le paiement du prix, par exemple.

A l'égard des tiers, s'il s'agit d'un immeuble, le transfert de propriété ne leur est opposable qu'à partir de l'accomplissement des formalités de publicité foncière. Celle-ci se réalise à la Conservation des hypothèques (ou au Livre foncier dans les départements d'Alsace-Moselle). En cas de conflit entre plusieurs acquéreurs successifs, le propriétaire est celui qui a publié le premier l'acte translatif de propriété. S'il s'agit d'un meuble, la propriété du bien est, en principe, acquise à celui qui est mis en possession le premier (cf. 2.3.2. et la règle de l'art. 2279 du Code civil). La loi prévoit des exceptions pour les meubles incorporels soumis à des formalités de publicité.

La loi réglemente de façon particulière, de nombreux contrats de vente : vente d'immeuble à construire, ventes internationales, vente à domicile, vente à crédit, vente à distance, etc....

III/ LA REVENDICATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

L'action en revendication permet au propriétaire dépossédé de faire valoir son droit de propriété auprès du tiers-possesseur. Il s'agit d'une action réelle pétitoire par opposition aux actions possessoires, visant à protéger le possesseur.

L'action est perpétuelle, elle peut être intentée au-delà de 30 ans, le droit de propriété ne s'éteignant pas par son non-usage. Cependant le défendeur peut bénéficier des effets de la prescription acquisitive de propriété par une possession prolongée.

Le demandeur devra apporter la preuve de la propriété du bien qu'il revendique. Le juge appréciera la force des éléments de preuve apportés par chacune des parties.

Si l'action aboutit, le possesseur devra restituer le bien dans l'état où il se trouve. Il n'est pas responsable des dégradations s'il est de bonne foi. Au contraire, s'il est de mauvaise foi, il doit en répondre.

Le possesseur de bonne foi conserve les fruits perçus, qu'il les ait ou non consommés (art. 549 du Code civil). Le possesseur de mauvaise foi est comptable de tous les fruits qu'il a perçus (art. 548 et 549 du Code civil).

ENVIRONNEMENT :

La protection des espaces

Pour protéger les sites, il faut les connaître. A cette fin, dans un premier temps, un inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) a été établi en 1982 par le Muséum national d'histoire naturelle. Cet inventaire a permis de recenser environ 23 % du territoire métropolitain en tant que patrimoine naturel d'importance. A l'automne 1997, on comptait 12032 Znieff I (couvrant environ quatre millions d'hectares) et 1895 Znieff II couvrant environ douze millions d'hectares).

Dans un deuxième temps, la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dite « loi Barnier » prévoyait la mise en place dans chaque département d'un inventaire départemental du patrimoine naturel. Cet inventaire recense : les sites, paysages et milieux naturels définis en application de textes dont la liste est fixée par décret ainsi que les mesures de protection de l'environnement prises en application des textes dont la liste est fixée par décret, ainsi que les moyens de gestion et de mise en valeur qui s'y rapportent, le cas échéant. (art L 310-1 du Code de l'environnement)

Connaissant la situation, il est alors possible de mettre en place des instruments de protection. Ceux-ci sont nombreux et variés. Toutefois, on peut en distinguer deux grands types : ceux qui permettent la maîtrise du développement économique dans les zones naturelles et ceux qui visent plus spécifiquement la protection de la nature.

I/ LA MAÎTRISE DU DÉVELOPPEMENT

Un premier instrument existe depuis quelque temps déjà : les sites et monuments naturels, un autre est plus récent : les espaces naturels sensibles, un troisième s'est largement développé : les parcs naturels régionaux.

A) Les sites et monuments naturels

La loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique s'inspire et prolonge la loi du 2 août 1906 relative à la protection des monuments historiques. Ses dispositions sont rassemblées et mises à jour dans le Code de l'environnement (articles L 231-1 à L 241-22).

La notion de site n'est pas définie par la loi, il suffit que la conservation présente un intérêt, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

La protection peut se traduire de deux manières différentes.

a) L'inscription à l'inventaire

1. La procédure

L'initiative vient souvent du propriétaire, d'une association, voire de l'administration elle-même. Un dossier est alors établi par la DIREN. L'avis des Conseils municipaux concernés est demandé ainsi que celui de la Commission départementale des sites, perspectives et paysages. La décision est prise par arrêté du ministre de l'environnement.

2. Les effets

L'inscription entraîne pour les propriétaires l'obligation d'informer l'administration de tous les projets de travaux de nature à modifier l'état ou l'aspect du site quatre mois au moins avant le début de ceux-ci. L'Architecte des bâtiments de France (ABF) émet, soit un avis simple

sur les projets de construction, soit un avis conforme sur les projets de démolition. La commission départementale des sites, perspectives et paysages (CDSPP) peut être consultée dans tous les cas, et le ministre peut évoquer les demandes de permis de démolir.

Le camping est interdit ainsi que la publicité du moins dans les sites situés à l'intérieur d'une agglomération.

L'inscription des sites est souvent relayée soit par le classement pour les sites naturels et ruraux, soit par les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager pour les ensembles bâtis (ZPAUP).

b) Le classement du site

1. La procédure de classement

Comme la procédure de classement est relativement longue, pour éviter toute déconvenue, l'administration notifie au propriétaire son intention de classer le site. Ce dernier ne pourra alors apporter aucun changement au site, du moins pendant les 12 mois suivants. En cas de demande de permis de construire, l'accord express du préfet ou du ministre est nécessaire.

Une enquête publique est obligatoire si le classement porte sur une propriété privée. Le propriétaire doit faire connaître sa position relativement au classement. Son silence pendant 20 jours suivant la clôture de l'enquête vaut approbation si l'arrêté de mise à enquête lui a été notifié. En l'absence d'une telle notification le silence vaut au contraire opposition au classement.

En cas d'accord du propriétaire le classement est prononcé par arrêté ministériel sinon la décision est prise par décret en Conseil d'État après avis de la Commission supérieure des sites.

2. Les effets du classement

Les travaux nécessitent une autorisation spéciale, soit du ministre chargé des sites après avis de la CDSPP, soit du préfet du département qui peut saisir la CDSPP mais doit recueillir l'avis de l'Architecte des bâtiments de France. L'effet de l'inscription suit les terrains concernés, en quelque main qu'ils passent. Certaines activités sont interdites : la publicité, le camping et le stationnement des caravanes. L'aliénation du site doit être notifiée au ministre dans les 15 jours de la vente

B) Les espaces naturels sensibles

Il s'agit en réalité d'une politique départementale de protection, de gestion et d'ouverture au public d'espaces afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels que prévoit le Code de l'urbanisme (article L 142 et s.)

Cette politique devant être compatible avec les orientations des schémas de cohérence territoriale et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, lorsqu'ils existent ou avec les directives territoriales d'aménagement ou en l'absence de directive territoriale d'aménagement, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme.

a) Les moyens...

Deux moyens sont prévus l'un est fiscal, l'autre est foncier.

1. Les moyens fiscaux :

la taxe départementale des espaces naturels sensibles

L'article L. 142-2 du Code de l'urbanisme en prévoit les modalités, tant en ce qui concerne son établissement qu'en ce qui concerne l'utilisation de son produit.

Environnement : la protection des espaces

Cette taxe est établie sur tout le territoire du département par délibération du Conseil général sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments. Son taux est fixé par délibération du Conseil général mais il est plafonné à 2 %.

Cette taxe doit permettre au Département d'acquérir par voie amiable ou par expropriation ou par préemption des terrains ou de financer l'aménagement et l'entretien des « espaces naturels sensibles ». Elle peut également permettre de participer à l'acquisition de terrains par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

2. Les moyens fonciers : le droit de préemption

Pour la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles, le conseil général peut créer des zones de préemption à l'intérieur desquelles, le département dispose d'un droit de préemption sur tout terrain qui fait l'objet d'une aliénation volontaire, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit. L'existence d'une construction ne fait pas obstacle à l'exercice du droit de préemption à condition que le terrain soit de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public.

b)... d'une politique : le régime des espaces naturels sensibles

Le président du Conseil général peut, par arrêté pris sur proposition du conseil général, après délibération des communes concernées et en l'absence de plan local d'urbanisme opposable, déterminer les bois, forêts et parcs, dont la préservation est nécessaire et dans lesquelles des mesures pourront être prises.

Par ailleurs, des décisions nécessaires à la protection des sites et paysages compris dans les zones de préemption peuvent être prises notamment l'interdiction de construire ou de démolir, et celle d'exécuter certains travaux, constructions ou installations affectant l'utilisation du sol, à l'exception des travaux visant à l'amélioration des exploitations agricoles.

C) Les parcs naturels régionaux

Les parcs naturels régionaux concourent selon le Code de l'environnement (Articles L.333-1 à L.333-4) à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public et constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.

A ce jour, quarante parcs ont été créés.

Armorique	Loire Anjou Touraine
Avesnois	Lorraine
Ballons des Vosges	Luberon
Brenne	Marais du Cotentin et du Bessin
Brière	Martinique
Boucles de la Seine normande	Massif des Bauges
Camargue	Montagne de Reims
Caps et Marais d'Opale	Monts d'Ardèche
Chartreuse	Morvan
Causses du Quercy	Normandie-Maine
Corse	Perche
Forêt d'Orient	Périgord Limousin
Gâtinais Français	Plaine de la Scarpe et de l'Escaut
Grands Causses	Pilat
Guyane	Queyras
Haute-Vallée de Chevreuse	Vercors
Haut-Jura	Verdon
Haut-Languedoc	Vexin français
Landes de Gascogne	Volcans d'Auvergne
Livradois-Forez	Vosges du Nord

a) La création du parc

L'initiative de la création appartient au Conseil régional qui décide de l'élaboration de la charte constitutive avec l'accord de l'ensemble des collectivités territoriales concernées et en concertation avec les partenaires intéressés, avant d'être soumise à l'enquête publique.

Le classement du parc est opéré par décret après avis des ministres intéressés.

b) La charte constitutive du parc

Elle fixe les objectifs à atteindre, les orientations des actions à mener et les mesures permettant leur mise en œuvre. Elle engage pour dix ans ses signataires - élus locaux, départementaux et régionaux - ainsi que l'État qui l'a approuvée. Une procédure de révision permet, au bout de dix ans, de redéfinir un nouveau projet et de reconduire éventuellement son classement.

Les documents d'urbanisme des communes d'un parc doivent être compatibles avec sa charte.

c) La gestion du parc

L'organisme de gestion, était, en règle générale avant la loi du 2 février 1985 un établissement public. Depuis cette loi ce ne peut être qu'un syndicat mixte fermé.

II/ LA CONSERVATION DE LA NATURE

Le but recherché ici est d'abord et avant tout la conservation de la nature et non pas l'aménagement touristique équilibré. Plusieurs instruments existent, ils ont tendance à se diversifier. On peut néanmoins distinguer, d'une part les parcs nationaux et d'autre part ce que l'on appellera d'un terme générique les réserves.

A) Les parcs nationaux

Le parc de Yellowstone, créé en 1872 aux USA a servi de modèle dans le monde entier. En France, il faudra attendre la loi du 22 juillet 1960 et le décret du 31 novembre 1961 pour ouvrir la voie à la création de La Vanoise et de Port-Cros en 1963. A ce jour sept parcs existent : les Pyrénées Occidentales (1967), les Cévennes (1970), les Écrins (1973), le Mercantour (1979), La Guadeloupe, (1989). Un projet est en train d'aboutir : le parc national de mer d'Iroise.

Le Code de l'environnement prévoit à travers ses articles L. 331-1 à L. 331-25 les conditions de création, les règles d'organisation ainsi que le régime juridique des parcs nationaux.

a) La création des parcs

L'initiative appartient au ministre de l'environnement qui fait réaliser un certain nombre d'études en liaison avec d'autres ministères. De nombreux avis sont demandés : aux conseils municipaux concernés, aux conseils généraux, aux chambres d'agriculture et de commerce, au conseil national de la protection de la nature et au comité interministériel des parcs nationaux. Enfin, le Premier ministre décide de la prise en compte du projet par arrêté. Elle commence par une enquête publique, le préfet donne son avis et enfin le parc est créé par décret en Conseil d'État.

b) L'organisation des parcs

Les parcs nationaux sont des établissements publics à caractère administratif. Ils sont gérés par plusieurs organes.

1. Le conseil d'administration

Il comprend de 31 à 51 membres qui représentent : les élus locaux, les associations de protection de la nature, les organismes nationaux comme l'ONF, l'Ifremer etc., et le personnel.

Il élit parmi ses membres son président et éventuellement une commission permanente chargée de prendre des décisions à sa place. Le conseil définit la politique du parc et contrôle la gestion du directeur.

2. Le conseil scientifique

Il n'est pas prévu par les textes, mais il existe dans tous les parcs. Par ses avis et ses études, il permet de prendre des décisions éclairées.

3. Le directeur

Il est nommé par arrêté du ministre de l'environnement. Il est l'exécutif du parc et à ce titre dispose de pouvoirs importants.

c) Le régime juridique des parcs

1. Les servitudes

Elles varient selon qu'il s'agit d'activités économiques ou de loisirs.

- activités économiques
 - les activités agricoles et forestières sont possibles mais sous certaines réserves
 - les activités industrielles et commerciales, voire artisanales sont en principe interdites
 - les travaux publics ou privés sont interdits
 - la publicité est interdite
 - l'enfouissement des réseaux électriques ou téléphoniques est obligatoire
- activités de loisirs ou touristiques
 - la chasse est interdite sauf dans le parc des Cévennes
 - la pêche est réglementée
 - la circulation est autorisée mais réglementée
 - le survol est interdit à moins de 1000 mètres

2. Les pouvoirs

- les pouvoirs du directeur
 - Il exerce les pouvoirs que le décret de classement lui attribue, et notamment un pouvoir réglementaire
 - Il dispose également de pouvoirs transférés par les collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne la gestion du domaine privé, la voirie et la police.
- les pouvoirs du préfet

Si des travaux sont de nature à altérer le caractère du parc, le préfet, peut saisir le ministre de l'environnement. En attendant la décision de celui-ci ou celle du Premier ministre, le préfet peut ordonner la suspension des travaux.

3. Les sanctions

Des contraventions sont prévues pour sanctionner les infractions. Des agents assermentés sont plus particulièrement chargés de les constater. Enfin, des zones dites « réserves intégrales » peuvent être instituées dans un parc national afin d'assurer, dans un but scientifique, une protection plus grande de certains éléments de la faune et de la flore.

B) Les réserves

a) Les réserves naturelles

La loi du 16 juillet 1976 a prévu dans son chapitre 3 l'existence de réserves naturelles. Elles devaient succéder aux réserves que la loi du 1^{er} juillet 1957 avait mises en place, mais qui étaient relativement inadaptées. Aujourd'hui le Code de l'environnement réglemente dans ses articles L 332-1 et suivants leur création mais fixe aussi l'essentiel de leur régime juridique.

1. Leur création

Des réserves naturelles peuvent être créées lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader.

A compter du jour où l'autorité administrative notifie au propriétaire intéressé son intention de constituer une réserve naturelle, aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux ou à leur aspect pendant un délai de quinze mois, sauf autorisation spéciale de l'autorité administrative et sous réserve de l'exploitation des fonds ruraux selon les pratiques antérieures. Ce délai est renouvelable une fois, par arrêté préfectoral, à condition que les premières consultations ou l'enquête publique aient commencé.

La procédure, généralement longue, est instruite par les services de l'État. Un avis du Comité permanent du Conseil national de protection de la nature est demandé, une enquête publique est menée.

La décision de classement est prononcée par décret, après consultation de toutes les collectivités locales intéressées.

A défaut du consentement du propriétaire, le classement est prononcé par décret en Conseil d'État.

2. Leur régime juridique

La réserve peut être gérée en régie ou par un établissement public. Lorsque le premier mode de gestion est choisi une convention est généralement passée avec une association.

Aucune modification de l'état de l'environnement ne peut être apportée sans autorisation. Les activités industrielles sont en principe interdites. La chasse et la pêche sont également réglementées.

La France compte, à ce jour, 150 réserves naturelles protégeant 536.210 hectares, et 27 projets en cours de construction. On estime que le réseau devrait atteindre une dimension satisfaisante avec 250 réserves naturelles

b) Les autres réserves

1. Les réserves Natura 2000 (art 414-1 du Code de l'environnement)

La directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite « directive Habitats » a pour objectif de maintenir les éléments vitaux du patrimoine naturel dans un état de conservation favorable. À cette fin, elle établit un réseau écologique européen cohérent dénommé Natura 2000 (article 3) composé à la fois de zones spéciales de conservation (ZSC), désignées par les États membres au titre de cette directive, et de ZPS (zones de protection spéciale), désignées au titre de la directive Oiseaux. En fonction des critères établis dans l'annexe III de la directive Habitats, chaque État membre devait dresser un inventaire des sites d'intérêt communautaire sur son territoire national, et soumettre, avant juin 1995, la liste nationale de ces sites à la Commission européenne. Sur la base des listes nationales et en accord avec les États membres, la Commission devait établir, avant juin 1998, la liste de sites d'importance communautaire (SIC). Enfin, au plus tard en juin 2004, les États membres sont tenus de désigner les SIC sélectionnés en tant que ZSC pour lesquelles ils devront prendre les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion et des mesures réglementaires, administratives ou contractuelles (article 6).

2. Réserves volontaires

L'initiative est prise par un propriétaire privé (personne physique ou morale). L'arrêté d'agrément pris par le Préfet de département fixe les obligations du propriétaire en matière de surveillance et de protection de la réserve. C'est donc au propriétaire qu'il appartient de gérer l'espace protégé. Il le fait généralement avec l'aide d'une association qui rédige un véritable plan de gestion. L'agrément est donné pour six ans, renouvelable par tacite reconduction. C'est une procédure déconcentrée qui relève de la compétence du Préfet de département.

3. Les réserves Ramsar

C'est en 1986 que la France a adhéré à la Convention relative aux zones humides d'importance internationale dite « Convention de Ramsar », signée en 1971.

Dix-sept zones ont été choisies selon des critères tels que la présence d'espèces animales et végétales rares, en danger ou en grand nombre (oiseaux d'eau notamment) ou le rôle qu'elle joue pour le maintien des populations humaines. Ce choix constitue, pour chacune des zones humides concernées, un label de reconnaissance international, et non une protection réglementaire ou une mesure contraignante. Il met en évidence la nécessité de maintenir et de préserver les caractéristiques écologiques et les richesses de ces zones, par une utilisation rationnelle des ressources.

Il appartient ainsi à chaque habitant, chaque usager qui fait vivre, gère ou exploite la zone humide, a fortiori les pouvoirs publics, de conserver à long terme ces milieux vivants.

Réservé à des sites d'intérêt majeur, le label Ramsar peut en outre faciliter l'accès à certaines aides publiques régionales, nationales et communautaires.

4. L'arrêté de biotope

Cette protection permet la préservation de biotope (dunes, landes, pelouses, mares, prairies humides...) nécessaires à la survie d'espèces protégées. Elle favorise également la protection des milieux contre les activités qui portent atteintes à leur équilibre biologique.

L'arrêté préfectoral de protection de biotope fixe les mesures techniques qui peuvent permettre la conservation des milieux (par exemple, l'interdiction ou la limitation des épandages de produits phytosanitaires, des travaux sylvicoles, du curage de ruisseau...). La réglementation vise le milieu lui-même et non les espèces qui y vivent (maintien du couvert végétal, du niveau d'eau, interdiction des dépôts d'ordures, des constructions...). Cette création se fait à l'instigation de l'État, en la personne du Préfet de département.

URBANISME: Les schémas de cohérence territoriale

Outil de planification instauré par la Loi relative à la Solidarité et au renouvellement Urbains, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) fixe les principes généraux d'aménagement et de développement cohérent (1). Document fédérateur pour un territoire intercommunal, il définit un projet global en déterminant les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et introduit la règle dite de l'urbanisation « limitée » (2), en l'absence de schéma.

Répondant à un encadrement normatif précis (3), les Schémas de cohérence territoriale, font l'objet d'une élaboration (4) et d'une mise en œuvre spécifique (5).

I/ L'OBJET DES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE

L'objet des schémas de cohérence territoriale (SCOT) comporte deux volets.

Le schéma détermine d'une part, avec les plans locaux d'urbanismes et les cartes communales, les conditions permettant d'assurer les objectifs généraux de la politique de l'urbanisme tels qu'ils sont définis à l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme: promouvoir une gestion équilibrée de l'espace, garantir la mixité sociale et urbaine, assurer la maîtrise de l'urbanisation.

Par application de l'article L.122-1 du Code de l'urbanisme, les SCOT remplacent les schémas Directeurs et fixe les objectifs suivants:

- exposer le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière d'habitat, de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services;
- présenter le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régularisation du trafic automobile;
- fixer les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés, de déterminer les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers afin de mettre en œuvre le projet d'aménagement;
- définir, notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées des villes et à la prévention des risques;
- déterminer les espaces et sites naturels ou urbains à protéger.

D'autre part, les SCOT peuvent définir les grands projets d'équipements et de services.

Il convient également de préciser que l'alinéa 8 de l'article L.122-1 du Code de l'urbanisme prévoit que, pour leur exécution, les SCOT peuvent être complétés, en certaines de leurs parties, par des schémas de secteur qui en précisent et en détaillent contenu.

II/ LES CONSÉQUENCES DU DÉFAUT D'ADOPTION DES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE

Même si la loi n'impose pas la création d'un SCOT, les communes y sont très fortement incitées par un mécanisme de « constructibilité limitée ». L'article L.122-2 du Code de l'urbanisme dispose: « en l'absence d'un schéma de cohérence territoriale applicable, les zones naturelles et les zones d'urbanisation futures délimitées par les plans locaux d'urbanisme des communes ne peuvent pas être ouvertes à l'urbanisation ».

Il convient cependant de préciser que les dispositions de l'article L.122-2 ne sont applicables qu'à compter du 1er janvier 2002 (dernier alinéa de l'article L.122-2). En d'autres termes, à partir du 1er janvier 2002, l'article L.122-2 du Code de l'urbanisme gèle l'urbanisation des zones naturelles et des zones d'urbanisation futures qui ne sont pas couvertes par un SCOT.

Toutefois, l'article L.122-2 prévoit des exceptions. Ainsi, une extension limitée de l'urbanisation peut être prévue par les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales avec l'accord du préfet (article L.122-2, alinéa 2). De la même façon, lorsqu'un périmètre de SCOT aura été arrêté, les communes pourront ouvrir à l'urbanisation les zones naturelles et les zones d'urbanisation futures avec l'accord de l'EPCI qui élabore le SCOT (article L.122-2, alinéa 3 du Code de l'urbanisme). Enfin, l'alinéa 4 de l'article L.122-2 précise que ces dispositions ne sont pas applicables dans les communes situées à plus de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants et, à plus de 15 kilomètres du rivage de la mer.

Enfin, le préfet pourra, par arrêté motivé pris après avis de la commission de conciliation, constater l'existence d'une rupture géographique due à des circonstances naturelles, notamment au relief, et exclure du champ d'application du présent article une ou plusieurs communes situées à moins de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants.

Le projet de loi a été modifié par le Sénat le 24 janvier 2002 (n° 3556) en ce qui concerne l'application des dispositions à compter du 1er janvier 2002. Ainsi, l'entrée en vigueur de la règle d'urbanisation pourrait être repoussée au 1er janvier 2003.

III/ LA PLACE DES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE DANS LA HIÉRARCHIE DES NORMES

Au titre de l'article L.122-1 du Code de l'urbanisme, le SCOT doit respecter les équilibres résultant des principes énoncés aux articles L.110 et L.121-1 du Code de l'urbanisme.

Le contenu des schémas de cohérence territoriale doit ensuite être compatible avec les directives territoriales d'aménagement ou avec les schémas ayant les mêmes effets. Il doit enfin être compatible avec les chartes des parcs naturels régionaux et les directives paysagères.

Les SCOT, comme les SD, doivent prendre en compte les programmes d'équipement de l'État, des collectivités locales et des établissements et services publics.

Les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et mise en valeur, les cartes communales, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'État sont soumis à une obligation de compatibilité avec les schémas de cohérence territoriale et les anciens schémas directeurs.

Lorsqu'un programme local de l'habitat, un plan de déplacement urbain, un document d'urbanisme, une opération foncière ou d'aménagement comprend des dispositions qui ne sont pas compatibles avec le SCOT, ce document ne peut être approuvé ou créé que si l'établissement public qui a élaboré ledit SCOT l'a préalablement révisé. Dans ce cas, la révision du SCOT et l'approbation du document ou la création de l'opération d'aménagement font l'objet d'une enquête publique unique.

IV/ LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DES SCOT

Le régime de l'établissement et de la gestion des SCOT, est différent de celui des schémas directeurs. D'abord, leurs conditions d'élaboration et de gestion (4.1) sont modifiées par l'application de la règle de l'urbanisation limitée et la pérennisation de l'établissement public en charge du schéma. Les procédures (4.2) sont ensuite allégées et démocratisées (4.3).

IV.1) Les personnes publiques compétentes

L'article L.122-3-I du Code de l'urbanisme confie l'initiative de l'élaboration des SCOT aux communes ou aux groupements de communes compétents. Mais la procédure relève d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou d'un syndicat mixte (article L.122-4 du Code de l'urbanisme).

La loi ne permet plus au préfet de prendre l'initiative de l'élaboration ou de la modification pour permettre une application locale des normes supérieures. La nouveauté réside aussi dans le lien étroit entre cet établissement intercommunal et le schéma. D'une part, cette structure intercommunale est chargée de l'établissement du document, mais aussi de sa gestion régulière, de son suivi et de sa révision. D'autre part, la dissolution de l'établissement public emporte abrogation du schéma, sauf si un autre établissement public en assure le suivi.

Le périmètre du SCOT constitué « d'un seul tenant et sans enclave » est arrêté par le préfet (article L.122-3-III du Code de l'urbanisme). Lorsque le périmètre concerne des EPCI compétents en matière de SCOT, ils recouvrent la totalité du périmètre de ces établissements (article L.122-3-I du Code de l'urbanisme).

IV.2) Éléments constitutifs

Le décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 détermine les éléments constitutifs de schéma. Après un rapport de présentation, il comprend un document d'orientation assorti de documents graphiques (articles R.122-2 et R.122-3), dont les dispositions sont opposables dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article L.122-1 de la Loi SRU.

IV.2.1. Le rapport de présentation

Le texte du rapport présente une analyse du projet d'aménagement et les choix qu'il implique, eu égard aux principes directeurs de la loi,

notamment la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale. Pour cela, le rapport de présentation doit :

- exposer le diagnostic urbain ;
- analyser l'état initial de l'environnement,
- présenter le projet d'aménagement et de développement durable,
- expliquer les choix retenus au regard des objectifs et principes directeurs de la loi, ainsi que des normes et documents supérieurs (notamment la diversité des fonctions urbaines, la mixité sociale et les directives territoriales d'aménagement),
- préciser également, le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées, et enfin,
- évaluer les incidences prévisibles des orientations du schéma sur l'environnement et exposer la manière dont il prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur (article L.122-1 du Code de l'urbanisme).

IV.2.2. Le document d'orientation

Accompagné de documents graphiques, il doit respecter les objectifs et principes directeurs de la loi. Le document d'orientation précise :

- les dispositions générales de l'orientation de l'espace et de la restructuration des secteurs urbains ;
- les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation, les documents graphiques identifiant les terrains concernés ;
- les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels, agricoles ou forestiers ;
- les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire desservis par les transports collectifs (en zone de montagne, le schéma précise, le cas échéant,
- l'implantation et l'organisation générale des unités touristiques nouvelles). L'ouverture à l'urbanisation (zones naturelles agricoles, extensions urbaines) peut être subordonnée à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et dûment équipés. Le SCOT peut définir les projets de grands équipements et de service, en particulier de transport, nécessaires à sa mise en œuvre.

Le document d'orientation précise également de nouveaux objectifs, notamment :

- l'équilibre social de l'habitat et la construction de logements sociaux ;
- la cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs ;
- la prévention des risques ;
- la protection des paysages,
- la mise en valeur des entrées de ville,
- l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques.

L'objectif concernant les entrées de ville est très important, puisque s'y concentrent les grands centres commerciaux. Ces nouvelles dispositions pourront être précisées dans des futurs schémas de développement commercial (SDC), dont la présente loi fait mention et qui devront être compatibles avec les SCOT. Pour l'instant, ces schémas spécifiques au commerce sont en attente d'une réelle assise juridique, les textes réglementaires en définissant les modalités n'étant pas encore intervenus.

IV.2.3. Les documents graphiques

Ils traduisent les orientations. A l'instar de la jurisprudence antérieure, en cas de contradiction entre le document d'orientation et les documents graphiques, le premier l'emporte. Cette règle devrait être d'application générale, et l'exception dérogée par le juge pour le schéma directeur d'Ile-de-France où les documents graphiques prévalaient sur le rapport de présentation ne devrait plus avoir lieu d'être, dès lors que le SDRIF sera doté, à sa prochaine révision, d'un document d'orientation.

IV.3) Le déroulement de la procédure

La procédure d'élaboration d'un SCOT comprend cinq étapes.

IV.3.1. La concertation publique

Prévue à l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme, elle permet d'impliquer la population concernée par le schéma. Ses modalités sont définies par délibération de l'établissement public compétent, sachant que le juge contrôle le caractère suffisant de la concertation, sous peine d'annulation de l'ensemble de la procédure. Il s'agit de présenter le projet dans la presse locale, des expositions et des réunions publiques où tous les avis peuvent s'exprimer.

IV.3.2. L'association des personnes publiques

Les services de l'État sont associés à la procédure d'établissement d'un SCOT (art.L.122-4 du Code de l'urbanisme), à l'initiative du président de l'établissement public ou sur demande du Préfet, ce qui équivaut en pratique à une association systématique. Sont consultées à leur demande (art.L.122-7 du Code de l'urbanisme), les autres collectivités territoriales concernées (présidents du Conseil régional, du Conseil Général, des groupements intercommunaux, maires des communes voisines). En outre, il peut être recueilli l'avis de tout organisme ou association, compétent dans les domaines afférents au schéma, y compris les collectivités territoriales d'États limitrophes intéressés.

IV.3.3. Le débat

Selon l'article L.122-8 du Code de l'urbanisme, un débat a lieu au sein de l'organisme délibérant de l'établissement public intercommunal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement, au plus tard quatre mois avant l'arrêt du projet de schéma.

IV.3.4. L'arrêté du projet de schéma

Le projet de schéma est arrêté par délibération de l'établissement public (art.L.122-11 du Code de l'urbanisme). Cette délibération peut tirer le bilan de la concertation et est affichée pendant un mois au siège de l'EPCI et dans les mairies concernées. Le projet est ensuite transmis pour avis aux communes membres, aux communes voisines, au préfet, à la région, au département et aux personnes associées à son élaboration; faute de réponse expresse, leur avis est réputé favorable à l'expiration d'un délai de trois mois. Les associations d'usagers sont consultées à leur demande. Si une commune ou un groupement de communes, membre de l'établissement public, estime que l'un de ses intérêts essentiels est compromis au regard de nuisances ou contraintes excessives résultant du schéma projeté, une saisine du Préfet, par délibération motivée prise dans un délai de trois mois, lui est ouverte pour solliciter les modifications. Le Préfet, dans les trois mois, après consultation de la commission de conciliation, rend un avis motivé.

IV.3.5. L'enquête publique

Le projet de schéma doit être soumis à enquête publique (art.L.122-11 du code de l'urbanisme) par le président de l'EPCI. Le dossier d'enquête comporte le rapport de concertation, le document d'orientation, les documents graphiques, les avis des personnes publiques associées, et le cas échéant, les « porter à connaissance » préfectoraux, ainsi que dans le cas de la procédure préventive des conflits précédemment évoquée, la délibération motivée de la commune qui demande des modifications et l'avis motivé du préfet qui s'en suit.

V/ LA MISE EN ŒUVRE DES SCOT

V.1) Adoption du schéma et entrée en vigueur

Modifié, le cas échéant, pour tenir compte des différents avis, le schéma est adopté par l'organe délibérant de l'établissement public. Il est transmis à l'ensemble des personnes publiques qui sont intervenues dans la procédure et tenu à la disposition du public.

Toujours par le même souci de transparence, toute une série de mesures de publicité sont applicables à l'arrêté préfectoral délimitant ou modifiant le schéma, la délibération fixant les modalités de concertation, celle l'approuvant ou le révisant, la maintenant en vigueur, ou engageant sa révision, le décret ou l'arrêté prononçant la déclaration d'utilité publique valant mise en comptabilité du schéma.

Ces actes sont affichés pendant un mois au siège de l'EPCI et dans les mairies concernées, mention en étant faite en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département. Ils sont, en outre, publiés au recueil des actes administratifs locaux lorsque l'EPCI comporte au mois une commune de plus de 3500 habitants; au recueil des actes administratifs de l'État dans le département pour les arrêtés préfectoraux, au journal officiel pour les décrets (DUP). Chaque formalité mentionne le lieu de consultation du dossier. Ces actes produisent leurs effets juridiques dès l'exécution des mesures de publicité, pour l'affichage à compter du premier où il est effectué.

Le schéma devient exécutoire deux mois après sa transmission au Préfet. Cependant, lorsque des dispositions du schéma apparaissent incompatibles avec des normes ou documents supérieurs ou compromettent gravement les principes directeurs de la nouvelle loi, le Préfet notifie, par lettre motivée, au président de l'établissement public, les modifications à apporter. Le schéma ne peut être mis en œuvre qu'à compter de la publication et de la transmission au Préfet de la délibération relative à ces modifications. Par ailleurs, lorsqu'une commune ou un groupement intercommunal ayant eu recours à la procédure préventive des conflits en cas de nuisances et contraintes excessives, n'a pas obtenu les modifications qu'il sollicitait en dépit de l'avis favorable du Préfet, il peut décider de se retirer, dans un délai de deux mois suivant la notification de la notification de l'arrêté approuvant le schéma. Le Préfet constate ce retrait par arrêté et, dès sa publication, les dispositions du schéma concernant la commune ou le groupement sont abrogées.

V.2) Durée et révision du schéma

Au titre de l'article L.122-13, le Schéma devient caduc, à l'expiration d'un délai de 10 ans à compter de la délibération d'approbation, sauf si avant ce terme, l'établissement public procédant à une analyse des résultats de son application, délibère sur son maintien en vigueur en l'état ou sur sa mise en révision complète ou partielle qui obéit aux mêmes règles que l'élaboration. Enfin, lorsque des normes ou documents inférieurs (plan de déplacement urbain, document d'urbanisme, opération foncière ou aménagement) comprennent des dispositions incompatibles avec un SCOT, ils ne peuvent être approuvés qu'à ce dernier a été préalablement révisé; une enquête publique unique étant organisée.

Les textes de références:

- loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains
- circulaire n° 2001-3 du 18 janvier 2001, équipement, Ville, Logement
- décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 modifiant le code de l'urbanisme.

URBANISME:

Les cartes communales

Si elle conserve un caractère de document d'urbanisme simplifié, adapté aux petites communes, la carte communale devient un véritable outil de planification (1) soumise désormais à enquête publique. Les communes ont la possibilité d'élaborer une carte communale à la place d'un PLU et entraîner ainsi, si elles le souhaitent, le transfert de compétences pour la délivrance des autorisations d'occupation des sols (2). Le contenu, les modalités d'établissement (3) et les effets juridiques confèrent désormais à la carte communale un nouveau statut (4).

I/ L'OBJET DES CARTES COMMUNALES

La carte communale (articles L et R.124-1) est avant tout un zonage (art.L.124-2) qui a pour fonction principale de délimiter les secteurs constructibles ou inconstructibles, à l'exception de l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes ou nécessaires à des équipements collectifs ou agricoles (art.R.124-3). Il pourra également être précisé qu'un secteur est réservé à l'implantation d'activités, notamment celles qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

II/ LA VALIDITÉ ET CONSÉQUENCES DES CARTES COMMUNALES

Approuvée conjointement par le maire et le représentant de l'État, après enquête publique, la carte communale a désormais un caractère permanent, le délai de validité de quatre ans étant supprimé.

Pour les cartes communales en cours de validité, elles continueront à produire leurs effets jusqu'à l'expiration du délai de quatre ans et ne pourront pas être renouvelées sans enquête publique.

L'approbation de la carte communale peut également permettre le transfert à la commune de la compétence pour délivrer les permis de construire et les actes assimilés.

Ainsi, les communes dotées d'une carte communale sont désormais compétentes en matière d'autorisation d'occupation des sols, sauf si le conseil municipal décide de maintenir la compétence de l'État (article 31 de la loi).

III/ L'ÉLABORATION DE LA CARTE COMMUNALE

III.1) Contexte et personnes compétentes

Elle peut être établie dans les communes qui ne sont pas dotées d'un PLU (article L.124-1 du Code de l'urbanisme).

La procédure d'élaboration ou de révision est conduite par le maire ou le président de l'EPCI, si le périmètre de la carte communale concerne plusieurs communes.

III.2) Contenu

La carte communale se présente sous la forme d'un rapport de présentation et de documents graphiques.

- le rapport

Le contenu du rapport de présentation a été précisé par l'article R.124-2 du Code de l'urbanisme. Il expose les prévisions économiques et démographiques du territoire concerné et analyse l'état initial du site et de l'environnement.

Il explique les choix retenus pour la délimitation des secteurs où les constructions sont autorisées et justifie les changements éventuels portés à ces délimitations.

- les documents graphiques

Opposables au tiers (art. R. 124-1 du Code de l'urbanisme), ils délimitent les zones dans lesquelles les constructions sont autorisées et celles où elles sont interdites, ainsi que les espaces qui pourraient, par exemple, être réservés à l'implantation de certaines activités.

III.3) Les différentes étapes

Lorsque le projet de carte communale a été établi, il est soumis à enquête publique par le maire ou par le président de l'EPCI.

Le projet de carte communale est ensuite approuvé par délibération du conseil municipal (ou de l'organe délibérant de l'EPCI) puis transmis pour approbation au préfet. Celui-ci a un délai de quatre mois pour se prononcer. Au delà, son avis est réputé négatif.

La délibération et l'arrêté préfectoral font l'objet de mesures de publicité et d'information notamment pendant un mois en mairie ou au siège de l'EPCI et dans les mairies concernées.

La carte communale approuvée ou révisée prend effet dès le premier jour de l'affichage (art.R.124-8 du Code de l'urbanisme).

IV/ EFFETS ET OBLIGATIONS DE COMPATIBILITÉ

La carte approuvée a, comme le PLU, des effets sur les conditions d'occupation des sols. Elle est opposable lors de la délivrance des autorisations.

Elle doit respecter les principes énoncés à l'article L.110 et L.121-1 du Code de l'urbanisme et être compatible avec les dispositions des SCOT, des schémas de secteurs, des schémas de mise en valeur de la mer, de la charte du parc naturel régional, des plans de déplacements urbains et des programmes locaux de l'habitat (article L.124-2, alinéa 4 du Code de l'urbanisme).

Elles doivent également respecter les principes définis à l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme, les PIG et les opérations d'intérêt national (art.L.121-2 du Code de l'urbanisme).

ENVIRONNEMENT : L'eau

L'eau est régie par la loi du 16 décembre 1964 complétée par la loi du 3 janvier 1992. Toutes ces dispositions ont été rassemblées dans le Code de l'environnement (article L 210-1 et suivants). Un projet de loi portant réforme de la politique de l'eau est examiné en ce moment par le Parlement.

I/ LES MOYENS D'ACTION

Ils sont de trois sortes: les organes, la planification et les finances.

A) Les organes

Il s'agit de préciser ici quels sont les acteurs administratifs de la politique de l'eau. Au sommet on trouve bien sûr le ministre, avec la direction de l'eau. Il est assisté par la mission interministérielle de l'eau.

Localement, les administrations sont regroupées dans des circonscriptions particulières. Il existe en effet, six bassins hydrographiques qui couvrent l'ensemble du territoire national métropolitain.

AGENCE DE L'EAU	SIÈGE DE BASSIN	SUPERFICIE DE BASSIN	POPULATION
Adour - Garonne	Toulouse	115 000 km ²	6 300 000 ha
Artois - Picardie	Douai	19 600 km ²	4 600 000 ha
Loire - Bretagne	Orléans	155 000 km ²	11 500 000 ha
Seine - Normandie	Nanterre	96 600 km ²	17 000 000 ha
Rhin - Meuse	Metz	31 500 km ²	4 000 000 ha
Rhône/Méditerranée/Corse	Lyon	130 000 km ²	12 000 000 ha

a) L'administration déconcentrée

1. Le Préfet

Le préfet de région du chef lieu du bassin hydrographique est préfet coordonnateur de bassin. Il anime et coordonne la politique de l'État en matière de police et de gestion des ressources en eau. Il dispose de pouvoirs particuliers en ce qui concerne la gestion des situations de crises.

2. Le délégué de bassin

C'est le Directeur régional de l'environnement qui assure cette fonction. Il organise en particulier le recueil des données sur les ressources en eau. De plus, il réalise et coordonne les études et les recherches sur la gestion et la qualité des eaux, la protection du milieu naturel lié à la vie aquatique.

3. Les différents services déconcentrés

- La direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE) veille au respect des normes en vigueur pour les installations classées.
- La direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) est responsable de la police de la pêche, de la police des eaux sur les cours d'eau non domaniaux et les cours d'eaux domaniaux non navigables. Elle assure également une mission de conseil et de maîtrise d'œuvre dans les communes rurales.
- La direction départementale de l'équipement (DDE) assure la police des eaux sur les cours d'eau domaniaux navigables et lutte contre les inondations, en assurant la gestion des systèmes d'alerte de crues et l'élaboration de plans de prévention des risques.

- La direction départementale de l'action sanitaire et sociale (DDASS) intervient notamment en matière d'eau de baignade et d'eau de source en analysant périodiquement la qualité de celles-ci.

L'action de ces différentes administrations est coordonnée par la Mission inter-services de l'eau (MISE).

b) Les administrations décentralisées

1. La décentralisation territoriale

- Les communes

Dans le cadre de ses pouvoirs de police générale le maire peut lutter contre la pollution. Il assure des pouvoirs de police spéciale.

- la baignade et les activités nautiques à partir du rivage (CGCT, art L.2213-23);

- la surveillance de la salubrité des ruisseaux, rivières, étangs, mares. (CGCT, art L.2213-29)

- l'assainissement (CGCT, art L.2213-30).

- Les départements

Ils assurent une mission de conseil et d'assistance technique auprès des communes et financent par leurs aides une grande partie des investissements en la matière.

- Les régions

Elles peuvent créer des canaux et des ports fluviaux. Le conseil régional peut après décret en Conseil d'État, aménager et exploiter les voies navigables.

2. La décentralisation technique

- Les agences de l'eau

Ce sont les anciennes agences financières de bassin qui ont été rebaptisées et transformées par la loi du 16 décembre 1964, en établissements publics. Ils sont chargés de faciliter les diverses actions d'intérêt commun en attribuant notamment des subventions et des avances remboursables aux personnes publiques et privées pour l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin et en exécutant des études et des recherches.

Le conseil d'administration de l'agence est composé:

- D'un président nommé par décret

- De représentants des régions et des collectivités locales situées en tout ou partie dans le bassin

- De représentants des usagers

- De représentants de l'État et le cas échéant, des personnalités qualifiées

- D'un représentant du personnel de l'agence

Le Conseil approuve les programmes d'activité et fixe l'assiette et le taux des redevances.

Le directeur nommé par arrêté ministériel assure le fonctionnement de l'agence et la gestion du personnel.

- Les communautés locales de l'eau

Elles ont été créées par la loi du 3 janvier 1992. Ce sont des établissements publics qui regroupent les collectivités territoriales. Elles assurent l'exécution du SAGE par des études, des travaux, ouvrages ou installations en vue d'aménager le bassin et par l'entretien des cours d'eau. Les communautés locales de l'eau assurent également l'approvisionnement en eau, luttent contre la pollution et les inondations. Elles procèdent enfin à des aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile.

Leurs ressources proviennent de subventions de l'État, et des redevances.

c) Les administrations consultatives

1. Le comité national de l'eau

Il comprend des représentants des usagers, des conseils généraux et municipaux, des administrations concernées et de personnalités compé-

tentes dans le domaine de l'eau, qui sont nommés par arrêté du Ministre de l'environnement sur proposition des ministères intéressés. Il est consulté dans le cadre de la procédure d'élaboration des SDAGE. Son secrétariat est assuré par la Direction de l'eau du Ministère de l'environnement.

2. Les comités de bassin

Organismes originaux, ils ont pu être qualifiés de parlements régionaux de l'eau en raison de leurs compétences.

Ils se prononcent sur l'assiette et le taux des redevances. De plus, ils élaborent les SDAGE en liaison avec les commissions locales de l'eau.

Leur composition organise selon O. Vallet le corporatif, le politique, l'administratif. En effet ils sont composés de représentants des collectivités territoriales, de représentants de l'État et des usagers et des milieux socio-professionnels. Le décret du 6 septembre 1999 a ouvert les comités de bassin aux associations de consommateurs et de protection de l'environnement, aux représentants des PME et PMI, aux grandes villes et aux pêcheurs.

3. Les commissions locales de l'eau

C'est le préfet qui crée la Commission locale de l'eau. Elle rassemble trois cercles :

- les représentants des collectivités territoriales et des établissements publics
 - les représentants des usagers, organisations professionnelles et associations
 - les représentants de l'État: le préfet coordonnateur de bassin et un représentant de l'Agence de l'eau.
- La Commission élabore le SAGE et anime le processus de concertation, définit des axes de travail, recherche les moyens de financement, organise la mise en œuvre du SAGE.

B) La planification

La loi du 16 décembre 1964 avait déjà prévu un « inventaire de la qualité des eaux ». A partir de ces inventaires devaient être fixés des objectifs de qualité. Ce fut un échec, puisqu'un seul décret fixant de tels objectifs fut pris. Il s'agissait du décret du 16 février 1977 relatif aux eaux de la Vire, de la Douve et de l'Avre.

D'autres solutions plus modestes furent mises en place: les cartes départementales d'objectifs de qualité. Ces documents d'orientation devaient déboucher éventuellement sur des « contrats de rivière ».

Enfin, la directive européenne du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux, transposée par le décret du 3 juillet 1989 prévoyait des normes de qualité.

La véritable innovation de la loi du 3 janvier 1992 réside dans le fait d'avoir mis en place une planification à deux étages: les SDAGE et les SAGE et pas seulement des normes.

a) Les SDAGE

1. Contenu

Les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) fixent pour chaque bassin ou groupement de bassins les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et définissent de manière générale et harmonisée les objectifs de quantité et de qualité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser.

2. Elaboration

Ils sont élaborés, à l'instigation du préfet coordonnateur de bassin, par le comité de bassin après avis des conseils régionaux et généraux. Ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de quatre mois après la transmission du projet de schéma directeur. Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux est adopté par

le comité de bassin et approuvé par le préfet coordonnateur. Il est tenu à la disposition du public.

Depuis 1996, les six SDAGE ont été adoptés. Des adaptations ou des révisions pourront leur être apportées afin de tenir compte des évolutions intervenues dans chaque bassin.

3. Valeur

Les décisions prises par les autorités administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles ou rendues compatibles. La compatibilité d'une opération avec une orientation donnée suppose que cette dernière ne l'interdise pas ou du moins qu'il n'y ait pas de contradiction entre elles. (...) Ainsi, aucune décision ou aucun programme public intervenant dans le domaine de l'eau ne devra être en contradiction avec les mesures du SDAGE comme l'indique la circulaire du 12 mai 1995.

b) Les SAGE

Selon la loi du 3 janvier 1992, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine et des écosystèmes aquatiques ainsi que de préservation des zones humides.

1. Élaboration

- La détermination du périmètre

Le SAGE est élaboré dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins correspondant à une unité hydrographique ou à un système aquifère. Ce périmètre est déterminé par le schéma directeur, à défaut, il est arrêté par le préfet, après consultation ou sur proposition des collectivités territoriales, et après consultation du comité de bassin.

- La procédure

C'est la commission locale de l'eau qui va intervenir en élaborant un projet. Il est soumis pour avis aux Conseils généraux et aux Conseils régionaux ainsi qu'au comité de bassin. Le projet est rendu public. Il est arrêté définitivement par le préfet coordonnateur.

2. Le contenu

Le SAGE comprend un rapport et un certain nombre de documents graphiques.

- Le rapport

Il analyse l'existant, les principales perspectives de mise en valeur, le parti de protection et de développement des ressources en eau, les phases de réalisation et d'évaluation des moyens financiers, la compatibilité avec le SDAGE et les dispositions de protection de la ressource et enfin les conséquences éventuelles des dispositions du SAGE sur les décisions administratives dans le domaine de l'eau.

- Les documents graphiques

Ils illustrent les informations nécessaires à la gestion équilibrée de la ressource et des milieux aquatiques, les diagnostics des problèmes rencontrés et les enjeux, les objectifs du SAGE et les principales actions correspondantes à mettre en œuvre.

3. Valeur

- Du SAGE par rapport aux autres documents

Il prend en compte les documents d'orientation de l'État et des collectivités territoriales. Il doit être compatible avec le SDAGE

- Des autres documents par rapport aux SAGE

Les décisions administratives intervenant dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec le SAGE. Celles qui interviennent dans tout autre domaine doivent seulement le prendre en compte.

C) Les finances

Les agences de l'eau perçoivent plusieurs redevances pour un montant d'environ 12 milliards de francs en 2000. Sont redevables d'une part,

ceux qui prélèvent de l'eau (redevance pour prélèvement ou redevance quantité), et d'autre part, ceux qui rejettent des effluents dans l'eau (redevance pour pollution ou redevance qualité). Le projet de loi en discussion prévoit une taxe sur les excédents d'azote.

a) La redevance quantité

1. Champ d'application

Doivent s'acquitter de cette redevance tous ceux qui prélèvent de l'eau en rivière comme en nappe, que ces personnes soit physiques ou morales.

Pour son calcul, on tient compte du volume retiré à la ressource, c'est-à-dire le volume prélevé diminué du volume restitué. S'appliquent ensuite plusieurs coefficients: coefficient d'usage, coefficient de restitution, coefficient de zone.

2. Établissement

La redevance est établie par le Conseil d'administration de l'Agence de l'eau après avis conforme du Comité de bassin tant en ce qui concerne son taux que son assiette. Par conséquent, la redevance varie d'un bassin à l'autre.

b) La redevance qualité

1. Champ d'application

Cette redevance est due par toute personne quelle que soit sa nature.

2. Établissement

La redevance est établie par le Conseil d'administration de l'Agence de l'eau après avis conforme du Comité de bassin en ce qui concerne **seulement** son taux.

Le projet de loi, actuellement en discussion, réforme en profondeur les redevances et notamment les redevances de pollution domestique, pour une meilleure application du principe pollueur-payeur. Il prend pleinement en compte les pollutions d'origine agricole par la création d'une redevance spécifique sur les excédents d'azote. Il rend plus équitables les redevances sur les consommations d'eau en relation avec les consommations effectives des différents types d'activité économique pour dissuader les gaspillages. Il met en place des redevances sur les ouvrages et aménagements qui modifient de façon importante le régime des eaux en pénalisant le fonctionnement des milieux naturels ou qui aggravent les inondations.

De plus, le projet fait une place au Parlement dans la procédure de création des redevances puisque contrairement à ce que suggère le terme utilisé pour les désigner ce sont des impositions de toute nature. Ainsi, le Parlement fixera l'assiette des redevances et encadrera leur taux. Dans le cadre voté par le Parlement, les agences de l'eau adopteront leur programme d'intervention, après avis des comités de bassin.

II/ LES MODALITÉS DE L'ACTION

La politique de l'eau passe par des mesures de police, des mesures de gestion et enfin des sanctions.

a) La police de l'eau

Pour éviter pénuries et pollutions, c'est-à-dire les atteintes quantitatives et qualitatives, des mesures de police peuvent être prises.

1. Le régime des prélèvements ou rejets d'effluents

L'article 10 de la loi du 3 janvier 1992 devenu l'article L 214-1 du Code de l'environnement a mis en place un système proche du régime des installations classées. En effet, certaines installations ouvrages

ou travaux hydrauliques sont soumis à un régime d'autorisation ou de déclaration.

• Champ d'application

Le décret n° 93-743 du 29 mars 1993 établit la nomenclature de ces installations. Encore faut-il qu'elles entraînent:

- des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines que ces prélèvements soient restitués ou non.
- une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux
- des déversements, des écoulements, des rejets ou des dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même s'ils ne sont pas non polluants.

Sont soumis à autorisation les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique ou de nuire au libre écoulement des eaux ou encore de réduire la ressource en eau ou même d'accroître notablement le risque d'inondation ou enfin de porter atteinte gravement à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique.

Par contre sont soumis simplement à déclaration les installations, ouvrages, travaux et activités qui, ne sont pas susceptibles de présenter les dangers, précédemment évoqués.

• Procédure

- Pour ce qui est des installations soumises à autorisation
- Si une étude d'impact n'est pas nécessaire, un document indiquant l'incidence de l'installation sur l'eau doit être rédigé.
- Une enquête publique est menée
- Elle est accordée par le préfet
- L'autorisation peut être retirée ou modifiée
- Pour ce qui est des installations soumises à déclaration: la procédure est similaire

• Régime

Des prescriptions techniques peuvent accompagner l'autorisation, voir la déclaration. Elles peuvent être modifiées.

- Des contrôles peuvent être opérés sur les eaux par deux laboratoires publics agréés.
- Le retrait ou la suspension de l'autorisation peut être décidé par le préfet sans indemnité dans les cas suivants:
- Dans l'intérêt de la salubrité publique, et notamment lorsque ce retrait ou cette modification est nécessaire à l'alimentation en eau potable des populations
- Pour prévenir ou faire cesser les inondations ou en cas de menace pour la sécurité publique
- En cas de menace majeure pour le milieu aquatique, et notamment lorsque les milieux aquatiques sont soumis à des conditions hydrauliques critiques non compatibles avec leur préservation
- Lorsque les ouvrages ou installations sont abandonnés ou ne font plus l'objet d'un entretien régulier
- Des travaux (mise aux normes, suppression d'un dépôt sauvage etc...) peuvent être prescrits avec obligation de consigner auprès d'un comptable public, une somme correspondant à ceux-ci.
- Des sanctions pénales peuvent être prises pour défaut d'autorisation (amende de 120 000F et/ou emprisonnement jusqu'à 2 ans), pour entrave à la recherche des infractions (amende de 50 000F et/ou emprisonnement jusqu'à 6 mois)

2. Le régime de certains rejets

Il s'agit du problème posé par le rejet de certains produits. Deux sortes de mesures sont prévues.

• L'interdiction de certains rejets

Le décret n° 87-1055 du 24 décembre 1987 interdit le rejet de produits détergents quand la biodégradabilité est inférieure à 90 %. D'autre part, le décret n° 77-254 du 8 mars 1977 interdit le rejet des huiles et lubrifiants.

• L'instauration de périmètres de protection

Les articles 7 et 8 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 incorporé au Code de la santé publique, (article L 20. et L 20-1) prévoient l'instauration de périmètres de protection autour des points d'eau et des sources d'eaux minérales.

• Les pollutions d'origine agricole: les nitrates

Le décret du 27 août 1983 a prévu l'élaboration d'un inventaire des zones vulnérables, mais la mesure s'est révélée insuffisante. C'est pourquoi, l'arrêté du 22 novembre 1993 a instauré un Code des bonnes pratiques agricoles.

b) La gestion de l'eau

Deux questions majeures se posent:

1. La gestion de la pénurie

Elles sont prévues par la loi du 3 juillet 1992 et détaillées par le décret du 24 septembre 1992. Le préfet de département peut prendre pour une période limitée toutes mesures en cas de sécheresse ou d'inondation. Ces mesures pouvant consister en stockage ou déstockage par exemple. De plus, des zones de répartition des eaux ont été créées par le décret du 29 avril 1994.

2. La gestion des accidents

L'article 18 de la loi du 3 janvier 1992 établit une obligation pour toute personne d'informer le maire ou le préfet de tout accident présentant un danger pour la sécurité civile, la qualité la circulation ou la conservation des eaux. De même la personne à l'origine d'un accident, l'exploitant ou le propriétaire d'une installation a l'obligation de prendre toutes les mesures possibles pour mettre fin au danger.

A défaut, le préfet prend d'office les mesures qui s'imposent et ce au frais des personnes responsables. Les services publics d'incendie et de secours disposent d'un droit d'accès. Enfin, les personnes morales de

droit public qui sont intervenues peuvent se constituer parties civiles contre les responsables.

c) Les sanctions

Certaines sont anciennes et relevaient du Code rural, d'autres ont été établies par la loi sur l'eau de 1992. Toutes sont aujourd'hui inscrites dans le Code de l'environnement.

1. Les sanctions initialement prévues par le Code rural

L'ancien article L.232-2 du Code rural mettait en place une sanction qui remonte à 1829. Il a été incorporé au Code de l'environnement où il est devenu l'article L 432-2. Il permet de sanctionner le fait de jeter, déverser ou laisser écouler dans les eaux directement ou indirectement, des substances dont l'action ou les réactions ont détruit le poisson ou nuit à sa nutrition, à sa reproduction ou à sa valeur alimentaire.

En réprimant les atteintes aux populations piscicoles c'est la pollution des eaux qui est ainsi réprimée, d'autant plus que la jurisprudence a permis d'étendre le champ d'application de cet article et de lui donner une grande efficacité: la pollution thermique a ainsi été sanctionnée.

Et la sanction est sévère puisque le contrevenant risque deux ans d'emprisonnement et une peine d'amende. En outre le tribunal peut, ordonner la publication d'un extrait du jugement aux frais de l'auteur de l'infraction dans deux journaux ou plus.

2. Les sanctions de la loi sur l'eau

L'article 22 de la loi sur l'eau a créé un délit général de pollution des eaux. L'article 216-6 du Code de l'environnement le reprend. Il punit les déversements ou écoulements de substances quelconques qui causent des atteintes à la santé, à la flore ou à la faune (sauf piscicole).

Cette définition large a été complétée par la jurisprudence. Ainsi, la pollution commence lorsque le rejet nuit aux intérêts protégés (santé, flore, faune).

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^{er} janvier et s'achève le 31 décembre. Les budgets locaux devraient donc être votés, comme le budget de l'État, pour le 1^{er} 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^{er}

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.

2° Limites

La technique des autorisations de programme et des crédits de paiement que l'État pratique depuis le début de la V^e République, à 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

S'appliquent:

- 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.

CULTURE GÉNÉRALE: L'égalité des chances, le défi républicain

La réduction des inégalités sociales, l'affirmation de l'égalité des chances sont des thèmes majeurs de la campagne électorale. Plus de 200 ans après la Révolution, et alors que Pierre Bourdieu, un des plus éminents penseurs de la reproduction sociale vient de disparaître, il nous est apparu important de faire le point sur un sujet qui, quoique largement débattu, reste mal connu. Cette fiche tentera donc de faire le point sur les dimensions théoriques, statistiques et politiques de la question.

I/ LA JUSTICE SOCIALE: ENTRE ÉGALITARISME ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Le concept de justice sociale est particulièrement riche. Riche d'aspirations et de revendications, mais aussi des conceptions que chacun se fait de la société. Or ces conceptions sont souvent plus implicites qu'explicites, tant et si bien que les débats n'échappent pas au risque de l'ambiguïté. L'exercice de la définition est donc un préalable incontournable.

I.1) Classes sociales et catégories sociales

L'usage des termes classes ou catégories sociales n'est pas anodin. Une catégorie sociale est une construction statistique qui permet de regrouper des individus ayant des caractéristiques sociales et des conditions de vie proches. En France, l'INSEE a mis en place dès 1954 le premier code des catégories socioprofessionnelles – CSP. Ce code n'est plus en vigueur, puisqu'à l'occasion du recensement de 1982, il a été remplacé par le code des professions et catégories socioprofessionnelles – PCS. La nouvelle nomenclature ne diffère pas sensiblement de la précédente dans son architecture d'ensemble. Elle est fondée sur une distinction statutaire entre indépendants et salariés d'une part, et sur la profession d'autre part. Chaque profession se définit en particulier par rapport à une qualification « en principe », mais ni les revenus, ni la formation initiale n'interviennent. C'est une nomenclature qui ne permet pas une hiérarchisation a priori des catégories. Il existe plusieurs niveaux d'observation qui correspondent à des agrégations différentes. Dans le niveau le plus élevé, on distingue six catégories – lorsque l'ancienne en retenait neuf:

- les agriculteurs exploitants.
- les artisans, commerçants et chefs d'entreprise.
- les cadres et professions libérales.
- les professions intermédiaires.
- les employés.
- les ouvriers.

L'approche statistique s'affiche donc comme un outil d'observation, l'évolution de la nomenclature témoignant de la nécessité de faire évoluer la grille de lecture. La notion de classe sociale se présente davantage comme un instrument d'analyse, dans la mesure où elle suppose une homogénéisation des comportements au sein d'une classe. Dans cette approche, dite holiste, la classe sociale est plus que la somme de ses composantes individuelles, les attitudes et choix de chacun étant, sinon déterminés, du moins fortement influencés par

l'origine sociale. Pour certains, dont les marxistes, il existerait même un sentiment d'appartenance au groupe, une conscience de classe qui dicterait les luttes et les conflits sociaux.

Si, a priori, ces deux approches ne semblent pas exclusives, le courant libéral, en cohérence avec le présupposé de l'individualisme méthodologique, refuse l'existence de classes sociales. Pourtant cette opposition théorique évidemment tranchée ne va pas de soi. La révolution de 1789, que l'on s'accorde désormais à qualifier de libérale, s'est en grande partie justifiée par le rejet des corps constitués – la noblesse, le clergé et le Tiers-état – ou autres corporations. La volonté de déconstruire une stratification sociale est, depuis et par-delà les soubresauts historiques, inscrite dans l'ambition républicaine. Plus précisément, il s'agit non pas de nier l'existence d'une forme de déterminisme social, mais de lutter contre ce déterminisme, de faire en sorte que l'origine de chaque citoyen n'ait aucune influence sur sa réussite, sur la façon dont la société le considère et le récompense.

I.2) L'égalité des chances, une utopie...

Dans la vision libérale, le mérite est mesuré de façon objective par la productivité. Les inégalités de revenu entre le capital et le travail sont justifiées à la fois par la technologie et par la concurrence pure et parfaite. Les individus décrits par l'Utopie libérale sont équivalents et polyvalents, confrontés à une information complète et publique. Ainsi, ils peuvent tous maximiser leur satisfaction en arbitrant entre temps de loisir et de travail, entre épargne/investissement et consommation.

Seules les inégalités de rémunérations des facteurs de production sont déterminées par la technique et le marché, les inégalités individuelles étant le fruit des choix d'individus libres et égaux. La théorie du capital humain, qui fait de la formation en général un investissement, élargit et renforce cette perspective. Elle l'élargit, parce qu'elle admet et théorise les différences de rémunération du facteur travail. Mais ce faisant, elle renforce paradoxalement l'homogénéité des individus: l'individu qui se forme en vue d'occuper un emploi mieux rémunéré se comporte comme un capitaliste, investit. La distinction économique entre travail et capital perd son sens, de même que la distinction entre profit, salaire et rémunération du capital. Il s'agit bien là de la négation ultime de la lutte des classes: chaque travailleur est un capitaliste en puissance. Les inégalités de revenus dans leur ensemble sont alors globalement justifiées par l'épreuve productive et expliquées par les choix d'individus rationnels.

I.3) ...L'égalitarisme, une autre utopie

Dans le modèle libéral, les inégalités de revenus, qui résument les inégalités sociales, sont donc « méritées » puisque résultant de contraintes technologiques et économiques objectives et de choix subjectifs, par essence indiscutables. Mieux encore, ce libéralisme est la meilleure solution pour la société, y compris pour les moins bien lotis, dans la mesure où il permet d'affecter chaque individu là où il est le plus efficace.

La vision égalitariste de la société prend le contre-pied de cette position. Non seulement les individus naissent libres et égaux, mais de plus, rien ne justifie qu'un individu ou un groupe d'individus s'accaparent une part

d'un gâteau produit par l'ensemble de la collectivité. On peut penser ici à l'utopie socialiste, mais aussi à l'imagerie primitive rousseauiste. Dans les deux cas, il s'agit de se partager la pénurie pour construire l'abondance. L'histoire a, au moins momentanément, disqualifié l'expérience collectiviste à l'échelle d'une société, entre autre parce qu'insuffisamment incitative.

II/ LA MÉRITOCRATIE À L'ÉPREUVE DES FAITS

II.1) L'impôt et l'école de la République

Le modèle français ne peut être assimilé à aucun de ces idéaux-types. Mais, il s'inspire de l'utopie libérale en en retenant le principe de la liberté des choix individuels tout en cherchant à s'affranchir de la contradiction inhérente au modèle : l'héritage familial. Comment en effet concilier la volonté légitime de préparer le meilleur avenir possible à ses enfants, les inégalités sociales des parents et l'égalité des chances des enfants ? L'impôt constitue, en théorie du moins, une réponse à ce paradoxe. Par l'impôt, les inégalités de fortunes sont réduites, par l'impôt les services publics et notamment l'école de la République sont financés. Si le modèle républicain s'inspire du libéralisme, il ne peut se satisfaire de ses règles. Sans aller jusqu'aux propositions jusqu'au-boutistes des utilitaristes anglais qui, à la suite de James Mills ou Jérémy Bentham, proposaient de retirer l'éducation des enfants de l'influence des parents, l'école gratuite et universelle traduit la volonté de donner une chance égale à chacun. Mais, l'école n'a pas qu'une fonction éducative, elle a aussi une fonction sélective non moins fondamentale. Car en effet, si justice sociale il doit y avoir, il faut mettre en place un étalon de mesure qui soit incontestable. C'est à l'école que revient cette

tâche. Les qualités des enfants, leur travail déterminent en principe leur réussite scolaire, réussite récompensée par la suite par la réussite sociale. La logique du parchemin, le diplôme sésame de l'emploi, le centralisme de l'éducation nationale, si souvent critiquée pour son inertie, sont des expressions de ce principe méritocratique.

II.2) Les héritiers

Mais après l'enthousiasme généré par les hussards noirs de la République, et surtout avec le développement des statistiques publiques et de la sociologie de l'éducation, l'efficacité du modèle est mise en doute. Une première enquête de l'INED ¹ publiée en 1948 démontre une première fois le poids de l'origine sociale des pères dans la destinée de leurs fils. Les enquêtes de mobilité sociale intergénérationnelle qui suivront montreront toutes, malgré des évolutions certaines, la permanence de ce déterminisme social.

Tableau 1 : (voir bas de page).

Ainsi, si selon l'enquête INED 51 % des fils occupait la même position sociale que leur père. Ils sont encore 34 % dans ce cas dans l'enquête FQP de 1993 ². Et encore faut-il relativiser cette progression dans la mesure où il existe une mobilité induite liée à l'évolution même des catégories sociales. Ainsi, l'érosion continue du nombre d'agriculteurs et celle plus récente du nombre d'ouvriers ne peut permettre d'accueillir l'ensemble de la filiation.

Tableau 2 : (voir bas de page).

II.3) L'école en accusation

La parution en 1964 de l'ouvrage de Pierre Bourdieu et J.-C. Passeron, au titre évocateur : « Les héritiers. Les étudiants et la culture. », alimentera en grande partie la révolte étudiante de mai 1968. L'école est dès lors

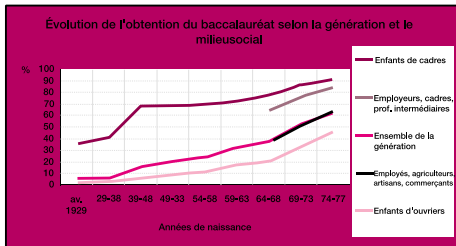
Tableau 1 : Position sociale du fils selon l'origine sociale du père en %. Enquête INED 1948.

Fils Père	Industriel, profession libérale	Fonctionnaires, niveau 1, cadre	Commerçant artisan	Cultivateur exploitant	Fonctionnaire niveau II, employé	Ouvrier, manœuvre	Ouvrier agricole	TOTAL
Industriel, prof. libérale	40	18	18	9	10	5	0	100
Fonctionnaire niveau1, cadre	14	25	12	14	23	12	1	100
Commerçant artisan	5	6	45	8	17	16	2	100
Cultivateur exploitant	1	1	6	63	7	10	11	100
Fonctionnaire niveau II, employé	5	10	10	3	42	26	4	100
Ouvrier, manœuvre	2	2	10	3	21	55	7	100
[7] Ouvrier agricole	0	2	7	14	9	25	43	100
Total	4	5	15	26	17	24	10	100

Tableau 2 : Position sociale du fils selon l'origine sociale du père. Enquête FQP 1993 INSEE. Champ : hommes actifs français âgés de 40 à 59 ans en 1993.

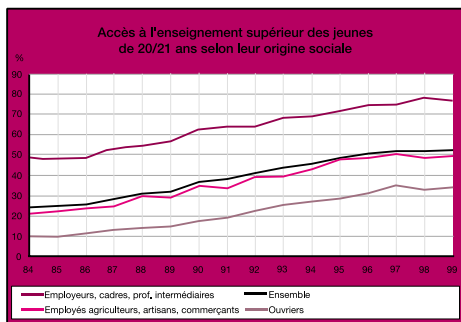
En %	PCS DU FILS						
PCS DU PÈRE	1	2	3	4	5	6	total
1 Agriculteurs	25	8	10	15	8	35	100
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	2	30	22	20	7	20	100
3 Cadres et professions intellectuelles supérieures	1	11	53	21	8	7	100
4 Professions intermédiaires	1	9	35	30	10	15	100
5 Employés	0	7	22	32	11	27	100
6 Ouvriers	1	9	10	24	11	46	100
total	5	11	19	23	9	32	100

contestée, et malgré une démocratisation indéniable, malgré la mise en place du collège unique en 1975, elle reste marquée par les inégalités sociales.



Sources - Formation et qualification professionnelle (Calculs Marie Duni-Bellat et Annick Kieffer et enquêtes sur l'emploi (Calculs DPSP), INSEE
Lecture - Dans les générations nées entre 1974 et 1977, 91 % des enfants de cadres sont bacheliers, contre 45 % des enfants d'ouvriers. Dans les générations des années trente, ces taux atteignent respectivement 41 % et 2 %.

L'enseignement supérieur n'échappe pas à cette règle. A tel point que certains n'hésitent plus à interroger sur l'aspect redistributeur de l'Université gratuite, si ardemment défendu par les étudiants : puisque ce sont les catégories sociales les plus aisées qui ont les meilleurs taux d'accès à l'enseignement supérieur, ce sont elles qui profitent le plus de son financement par l'État.



Source : MEN - DPD

Toujours est-il que la dimension financière ne peut plus être considérée comme le seul critère discriminant. C'est ce que formalisera P. Bourdieu avec le concept de capital culturel, inscrit dans le corpus des théories de la reproduction. Celles-ci situent les pratiques discriminatoires exclusivement au sein du système éducatif. Le système scolaire prétend sélectionner en fonction du mérite, alors qu'il ne récompense qu'à des

exigences de reproduction de la force de travail et de domination sociale. C'est ce que l'on peut appeler l'idéologie du don ou du QI. La structure scolaire reproduit la structure duale du système de production capitaliste en imposant l'idéologie bourgeoise aux classes dominées. La filière secondaire/supérieure est réservée à la reproduction des classes dominantes alors que la filière primaire/professionnelle prépare les classes ouvrières aux tâches d'exécution.

Pour boucler un raisonnement proposé, entre autres, par C. Baudelot et R. Establat, il convient de trouver une alternative à la coercition, de passer du concept sociologique de pouvoir à celui de domination sociale. C'est le travail effectué par P. Bourdieu et J.C. Passeron. Ils assimilent le système éducatif à un lieu de reproduction et de légitimation des inégalités : il offre l'illusion d'une sélection méritocratique en donnant un caractère universel à la culture du groupe dominant - essentiellement le langage. Cette « violence symbolique » permet de valoriser le capital culturel des enfants des groupes dominants, capital par essence gratuit, puisque distillé par les familles.

Tableau 3 : (voir bas de page).

Dans une approche de ce type, il n'est pas nécessaire d'avoir recours à un principe de volonté collective de domination. La reproduction est quasiment mécanique et repose sur l'adoption par les classes moyennes de la culture dominante. C'est particulièrement vrai pour les enseignants. Dès lors que ceux-ci sont sélectionnés sur leur capital culturel et donc valorisés par celui-ci, ils sont naturellement amenés à en faire leur propre critère de sélection.

Pour d'autres, comme le sociologue R. Boudon, l'école ne peut être assimilée à une instance de domination sociale. Les inégalités, indéfinies, sont la résultante de la structure du système éducatif. Dès que l'orientation de l'élève est en jeu, se met en route un processus de sélection. De façon certes peu sensible à chaque étape, mais la multiplication des points de bifurcation débouche sur un processus cumulatif. A chaque nœud, la moindre réussite scolaire des catégories défavorisées est sanctionnée. A cela s'ajoute un phénomène d'auto-sélection : en terme de réussite sociale, un enfant dont le père est titulaire d'un BEP peut se satisfaire d'un bac, alors qu'un enfant d'ingénieur ne poursuivant pas d'études supérieures sera en situation d'échec.

III/ DE NOUVELLES RÉPONSES À CONSTRUIRE

Au-delà des polémiques parfois violentes qui opposent ces deux courants de pensée, il apparaît clairement que l'École n'a pas répondu à tous les espoirs placés en elle. La conception d'un système éducatif égalitaire –même traitement pour tous – est donc remis en cause au profit de ce que l'on appelle la discrimination positive, pratique courante aux États-

Tableau 3 : Diplôme des enfants d'ouvriers selon que la mère est ou non diplômée. In « La réduction des inégalités sociales devant l'école depuis le début du siècle » Claude Thélot et Louis-André Vallet, Économie et Statistiques n° 334, 2000

En %

		Aucun diplôme	CEP	CAP, BEP	Brevet, BEPC	BAC	BAC+2	BAC+3 et plus	Ensemble
Génération 1908-1912	Enfants de père ouvrier et de mère sans diplôme	65,5	27,2	3,3	1,7	1,7		0,5	100
	Enfants de père ouvrier et de mère diplômée	30,9	54,8	6,3	5,7	0,8		1,5	100
Génération 1963-1967	Enfants de père ouvrier et de mère sans diplôme	43,2		36,6	5,3	8,4	4,9	1,6	100
	Enfants de père ouvrier et de mère diplômée	17,7		43,2	7,7	17,4	8,9	5,2	100

Unis. Si le recrutement hors concours d'élèves de lycées de banlieue par l'Institut d'Études Politiques de Paris en est l'expression la plus spectaculaire, les Zones d'Éducatons Prioritaires (ZEP) – qui connaissent une concentration de moyens – agissant plus sans doute plus en profondeur.

Plus encore, la crise de la méritocratie a démontré que l'école ne peut pas tout. Même si elle ne peut être exemptée de toutes critiques, les études ont montré que les stratégies des familles aboutissaient bien

souvent à détourner les mesures de leurs objectifs. Il en va ainsi des périmètres scolaires que les familles aisées ont appris à contourner et qui débouchent dans bien des cas sur des ségrégations de fait. Il en va aussi de la valorisation des diplômes sur le marché de l'emploi, domaine dans lequel chacun ne lutte pas à armes égales.

1 Institut National d'Études Démographiques.

2 Enquête Formation Qualification Professionnelle de l'INSEE.

ACTUALITÉ: Les sectes

Le phénomène sectaire constitue désormais en Europe un problème de sécurité publique de premier plan. L'opinion publique a été sensibilisée par différentes dérives sectaires tragiques (les massacres provoqués par l'Ordre du Temple Solaire en 1994 et 1995, l'attaque au gaz Sarin par la secte Aum dans le métro de Tokyo en mars 1995 par exemple). Divers rapports parlementaires sur la dangerosité de certains groupements et leurs méthodes coercitives d'aliénation ont conduit la France, la Belgique, l'Espagne et l'Allemagne à renforcer leur arsenal répressif. L'Observatoire interministériel sur les sectes institué par décret du 9 mai 1996 a ainsi été remplacé par la Mission interministérielle de lutte contre les sectes (MILS). Instituée par décret du 7 octobre 1998, elle est présidée par M. Alain Vivien.

Les termes du débat doivent être clairement posés. Aux termes de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi* ». Par ailleurs, la France a rompu tout lien officiel entre l'État et la religion. Le principe de neutralité de l'État assure l'égal respect des croyances. La loi du 9 décembre 1905, qui concerne la séparation des Églises et de l'État, a consacré un strict régime de laïcité. Il n'appartient donc pas ni aux pouvoirs publics ni à l'autorité judiciaire de porter une appréciation sur les doctrines philosophiques ou religieuses professées.

Il incombe en revanche aux pouvoirs publics de garantir les libertés selon les principes constitutionnels affirmés notamment par le préambule de la Constitution de 1958, et l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ce devoir a été exprimé en des termes particulièrement nets, dans le rapport de la MILS pour l'année 2000 :

« *Quand des associations par leurs enseignements et les pressions qu'elles exercent sur les adeptes induisent ces derniers à commettre des infractions ou des crimes; quand ces infractions ou ces crimes sont constatés par des sanctions qu'inflige la justice à leurs auteurs; lorsque la répétition de ces infractions ou de ces crimes démontre la nocivité sociale de tels mouvements, un État de droit manquera à ses devoirs de protection des libertés fondamentales en négligeant sa mission de régulation* ».

La volonté de corriger les abus et les dérives du phénomène sectaire devait être d'autant plus ferme que celui-ci dispose d'une inquiétante puissance économique et financière. S'il est symptomatique du malaise ressenti dans la société actuelle, le développement des sectes se traduit par une perte du spiritualisme au profit du mercantilisme. Le rapport de la commission d'enquête parlementaire du 10 juin 1999 avait d'ailleurs porté l'accent sur l'influence croissante des sectes dans les domaines économiques et financiers. C'est dans ce contexte que les parlementaires français ont souhaité compléter le dispositif législatif français, pour lutter efficacement contre les auteurs des dérives sectaires, sans pour autant bouleverser l'équilibre général acquis depuis 1789 dans le domaine des libertés publiques. Il s'agit en fait de garantir une conception laïque des libertés fondamentales, « *conception qui ne privilégie aucun mode de pensée, favorise dans la diversité la liberté d'expression et assure la neutralité des pouvoirs publics en matière de convictions religieuses et politiques* ».

Cette lutte avait d'ailleurs été soutenue par plusieurs décisions internationales, dont celle du Parlement européen, en séance plénière, en juillet 2001 qui recommande aux États membres d'accorder « *une attention particulière aux activités de certaines sectes qui mettent en péril l'intégrité physique et psychique de la personne* ». L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe quant à elle, avait adopté le 22 juin 1999 une recommandation (1412) consacrée aux « *activités illégales des sectes* ».

Après avoir tenté de cerner le phénomène sectaire (I), il faut examiner les éventuelles sanctions aux dérives sectaires (II), en réservant un

examen attentif à la loi About-Picard « *tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales* ». Elle a été définitivement adoptée le 30 mai 2001 à la quasi unanimité du Parlement. Elle a été promulguée le 12 juin 2001.

I/ LE PHÉNOMÈNE SECTAIRE

Le droit positif français repose sur une stricte séparation de l'État et des Églises. Il ne saurait donc instituer un régime juridique spécifique à l'égard des sectes. Pour autant le phénomène existe et doit être cerné. Après avoir délivré des éléments de définition, il importe d'examiner l'organisation des mouvements sectaires et de prendre la mesure de leurs poids économique et financier, et des fraudes susceptibles d'être commises.

1) Éléments de définition

Si le terme n'a pas été défini précisément, faute d'une étymologie certaine et d'une acception univoque, plusieurs critères convergents permettent de circoncrire la notion de secte.

Ainsi, le rapport de la commission d'enquête parlementaire instituée en 1995 ne recensait pas moins de dix critères :

- la déstabilisation mentale (dont le caractère subjectif est toutefois peu commode en droit)
- le caractère exorbitant des exigences financières
- la rupture induite avec l'environnement d'origine (critère devant également être utilisé avec prudence, même si de nombreuses sectes y recourent pour faire perdre à l'individu ses repères familiaux ou amicaux).
- les atteintes à l'intégrité physique (délicate à établir quand elles sont de nature sexuelle, et subordonnées à la participation de la victime)
- l'embrigadement des enfants
- les discours plus ou moins anti-social
- les troubles à l'ordre public
- l'importance des démêlés judiciaires (c'est-à-dire un abus réel de procédures qui s'inscrit à l'encontre de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'Homme)
- l'éventuel détournement des circuits économiques traditionnels
- les tentatives d'infiltration des pouvoirs publics

D'une façon plus synthétique, le rapport de la MILS pour l'année 2000 avait délivré la définition suivante: une secte est une association de structure totalitaire, déclarant ou non des objectifs religieux, dont le comportement porte atteinte aux droits de l'homme et à l'équilibre social.

Les textes internationaux dessinent également en creux les contours du concept, dans la mesure où ils exigent de respecter des éléments complémentaires. L'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme prévoient le droit de changer de religion. Or certaines sectes interdisent à leurs adeptes de quitter leur organisation. Quelques doctrines ne reconnaissent pas la parité homme/femme, en contradiction avec les prescriptions européennes ou internationales. D'autres doctrines véhiculent des thèses racistes et antisémites pour professer la supériorité d'une race sur les autres. Enfin, de nombreux mouvements sectaires bafouent les droits de l'enfant, et notamment les exigences posées par l'article 29 de la Convention internationale des droits de l'enfant quant à leur protection et leur éducation.

2) L'organisation des sectes

Les sectes implantées en France sont, en règle générale, l'émanation d'une « secte-mère » dont le siège international se situe à l'étranger. Ainsi, les États-Unis constituent le premier pays d'accueil des instances internationales sectaires. Le Japon, l'Inde, le Brésil et certains pays européens comme l'Autriche, les Pays-Bas ou la Belgique suivent. Les pays à fiscalité privilégiée (Luxembourg, Suisse) exercent bien évidemment un certain attrait sur les sectes. L'existence d'un siège international à l'étranger permet, le cas échéant, d'opérer de conséquents transferts de fonds. Au demeurant, l'absence de siège à l'étranger n'empêche pas d'y créer des implantations et d'y ouvrir des comptes bancaires.

Parmi les montages juridiques les plus représentatifs répertoriés par la commission d'enquête parlementaire en 1999 on trouve l'organisation sectaire complète (caractérisée par des participations financières croisées entre les organes de la secte); le montage associatif intégré (comme c'est le cas, notamment, des Témoins de Jéhovah); et enfin l'organisation pyramidale (La Scientologie en fournit un excellent exemple avec sa hiérarchie en « missions », « églises », « celebrity centers »).

En règle générale, les sectes adoptent des structures pyramidales en réseau. Leurs activités s'articulent autour de plusieurs branches. La première repose sur une structure associative chargée de propager la doctrine du mouvement. La seconde comporte un caractère économique. Elle révèle la face lucrative de la secte. La troisième est constituée de personnes morales qui servent de supports juridiques aux investissements immobiliers. La constitution de sociétés civiles immobilières (SCI) est alors souvent utilisée pour acquérir un patrimoine de façon masquée. Enfin, certaines sectes utilisent une structure spéciale consacrée au financement (Témoins de Jéhovah, Patriarche-Dianova, réseau de l'Anthroposophie).

Ce découpage permet d'isoler une ou plusieurs associations chargées de la propagation du message « religieux » (vitrine de la secte jouissant d'une reconnaissance publique), des structures qui comportent des aspects économiques et financiers, parfois forts éloignés du discours religieux.

Le morcellement des activités de la secte entre plusieurs personnes morales assure donc l'étanchéité de ses secteurs d'intervention. En outre, la volonté de gommer toute référence au nom de la secte dans leurs différentes dénominations sociales renforce l'opacité du réseau sectaire. Ces différentes composantes sectaires sont fréquemment affiliés à une personne morale fédérative, gardienne de l'unité du groupe.

Si l'opacité des réseaux sectaires leur permet de déjouer les contrôles des pouvoirs publics, ceux-ci savent fort bien utiliser des cadres juridiques avantageux.

• Le dévoiement de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association

La déclaration, acte fondateur de l'association, est libre, y compris pour les associations étrangères depuis 1981. Certes, le législateur a réservé à l'autorité judiciaire le droit de prononcer la dissolution de l'association « fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux bonnes mœurs, aux lois ou qui aurait pour but de porter atteinte à la forme républicaine du gouvernement » (article 3 de la loi de 1901). Mais les préfets ne peuvent s'y opposer, excepté dans les trois départements alsacien-mosellan (sous réserve cependant d'un recours administratif exercé à l'encontre de cette opposition).

L'extrême libéralisme qui caractérise la réglementation de la vie d'une association déclarée (article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901) n'a pas échappé à certains mouvements sectaires qui l'utilisent comme un gage d'opacité et de confidentialité.

Ce statut offre en effet une large capacité juridique au regard des obligations minimales qu'il prévoit. Il permet d'exercer des activités économiques largement comparables à celles d'une entreprise, sans être soumis aux mêmes obligations. Il comporte, en outre, deux avantages

intéressants : la possibilité de recourir au bénévolat d'une part, et une présomption d'absence de lucrativité d'autre part, laquelle entraîne l'application d'un statut fiscal privilégié. Les exonérations concédées couvrent les trois impôts applicables aux activités économiques : la TVA, l'impôt sur les sociétés et la taxe professionnelle. L'association peut donc exercer ses activités économiques sans payer aucun impôt aussi longtemps que le contrôle de l'administration n'a pas prouvé son caractère lucratif (les critères retenus par la doctrine des œuvres pour définir la gestion lucrative ont été actualisés par une instruction fiscale du 15 septembre 1998).

Il faut également souligner que l'absence d'activité n'entraîne aucune conséquence sur la capacité juridique de l'association.

• La revendication du statut cultuel et le recours à la loi du 9 décembre 1905

Soucieuses d'obtenir une reconnaissance officielle, certaines sectes revendiquent le statut de religion. Mais cette stratégie se heurte au principe de la séparation des Églises et de l'État. La qualité de congrégation religieuse, reconnue par décret du Conseil d'État, entraîne des obligations comptables notamment très importantes.

Pour conforter leur respectabilité, de nombreuses sectes inscrivent dans leur statut une référence ambiguë à la loi du 9 décembre 1905 pour accréditer leur caractère « cultuel ». Le régime de l'association cultuelle est un régime dérogatoire au droit commun des associations déclarées. Les organismes des associations cultuelles en régime de séparation sont soumis à des obligations comptables et financières particulières. En Alsace-Moselle, l'exercice des cultes est organisé selon le régime concordataire : les trois confessions constituent un service public confié à des établissements publics. Ils bénéficient de la part de l'État, en contrepartie d'un contrôle de l'administration, d'importantes sollicitudes.

Aux termes de l'avis du Conseil d'État, rendu le 10 octobre 1997, le caractère cultuel d'une association implique que son objet vise exclusivement la pratique d'un culte, à l'exclusion de toute autre forme d'activité, et que l'association respecte l'ordre public, cette notion recouvrant l'ensemble des dispositions inscrites dans le bloc constitutionnel, dans les lois et dans les obligations résultant de la ratification par la France des traités internationaux notamment de l'article 9 alinéa 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Or, le statut créé en 1905 fait l'objet d'une divergence d'interprétations que les sectes savent exploiter avec habileté. Plusieurs juridictions administratives ont en effet accordé le statut cultuel à des associations sectaires.

• L'utilisation de la législation relative à la vie politique (le Mouvement humaniste et la Méditation transcendentale illustrent cette possibilité).

Les dispositions relatives au financement de la vie politique peuvent être utilisées par des sectes avec une déconcertante facilité. Elles obtiennent, par ce biais, une reconnaissance publique, une tribune et des aménagements financiers propices à leur développement. Le recours à une association de financement permet, en outre d'obtenir, d'une part, le droit de recevoir certains dons, et, d'autre part, la possibilité d'accorder aux donateurs personnes physiques des réductions fiscales.

• Le statut d'OING

Les sectes peuvent enfin recourir au statut d'organisation non gouvernementale. La Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, (dite Convention de Strasbourg), du 24 avril 1986 a été ratifiée par la France le 19 décembre 1998. Il s'agissait de faciliter l'action des OING. Mais la notion même d'OING y était insuffisamment encadrée, et plusieurs dispositions de cet acte diplomatique pouvaient susciter des difficultés.

Tout d'abord, la reconnaissance du caractère d'OING demeure soumise à l'appréciation de chaque État. Il suffit donc d'obtenir ce statut dans un État où la législation associative est moins rigoureuse qu'en France pour solliciter des avantages liés au droit de l'État du siège pour les filiales implantées en France. Les États ne peuvent ensuite en refuser l'application que si leur sécurité nationale et la protection des droits et libertés au maintien de la paix et la qualité des relations internationales se trouvent mises en cause. Une dernière disposition interdit enfin toute réserve aux États contractants. A cause de son caractère unilatéral, la publication d'une lettre interprétative de ces dispositions ne revêtirait qu'une validité très relative en droit international. Cependant, en accord avec le secrétaire général de l'ONU, la réflexion générale amorcée au sein des ONG a pu avancer, et des fins de non-recevoir ont déjà été opposées à des demandes d'organisations sectaires.

3) L'indéniable poids économique et financier des sectes

D'abord identifiés par leur dangerosité psychologique à l'égard de l'individu, les mouvements sectaires le sont également désormais par leur poids économique et financier.

Fondement essentiel de la richesse des sectes, les dons versés par les adeptes incitent parfois à rattacher certaines pratiques à des activités de blanchiment d'argent sale. Par ailleurs, le degré de spontanéité des dons versés aux sectes est une question particulièrement délicate. Le montant des offrandes, souvent fixé en fonction des revenus des adeptes, peut parfois être assimilé à une véritable dîme (coût d'adhésion). Les financements publics peuvent, de façon surprenante, représenter une 3^{ème} source de financement des sectes agissant sous couvert de structures écrans ou de prête-nom.

Cette puissance financière vise à asseoir l'influence du mouvement, acquérir un parc immobilier, enrichir les dirigeants du mouvement, financer l'organisation internationale. Elle permet aussi d'infiltrer le mode des entreprises. Les secteurs de l'éducation, de la santé et de la formation professionnelle constituent leurs principaux domaines d'influence sectaire et méritent qu'on s'y attarde.

- **Le secteur de l'éducation** : Plusieurs mouvements sectaires refusent de scolariser les enfants et dispensent leur propre éducation. L'infiltration du monde de l'enfance s'opère par le recrutement d'enseignants, la commercialisation de méthodes éducatives, le soutien scolaire, voire la prise de contrôle d'établissements. Le recrutement des assistantes maternelles peut d'ailleurs poser problème. Le refus ou le retrait d'agrément d'une assistante maternelle adepte d'un mouvement sectaire, apparaît justifié selon l'arrêt du 22 février 1995, Canevasio, du Conseil d'État si son comportement est de nature à compromettre « la santé, la sécurité et l'épanouissement » des enfants.

- **Le secteur de la santé** : Comme le soulignait le rapport de la commission d'enquête parlementaire en 1999, « les activités guérisseuses, les médecines parallèles se déploient souvent dans une atmosphère de mystère et d'ésotérisme qui présente bien des analogies avec celle des sectes ». La vulnérabilité des personnes fragilisées par d'importants problèmes de santé (toxicomanie, maladies évolutives) assure une clientèle facile à convaincre.

Mais, désormais, c'est bel et bien le milieu médical lui-même, et plus précisément les médecins, que les mouvements sectaires tentent d'investir. Certaines sectes développent de surcroît une industrie parallèle de soins (la Scientologie, la mouvance Energo-Chromo-Kinèse (ECK), l'Instinctothérapie).

Ces pratiques tombent sous le coup d'incriminations telles que :
- non-assistance à personne en danger (article 63 du code pénal)

- entrave aux mesures d'assistance et omission de porter secours (article 223-6 du nouveau code pénal)
- exercice illégal de la médecine (article L 372 du code de la santé publique)
- exercice illégal de la pharmacie (article L 511 et L 514 du code de la santé publique)
- publicité mensongère (article L 551 et L 552 du code de la santé publique)
- distribution de médicaments sur la voie publique et dans les foires et marchés (article L 591 du code de la santé publique)
- escroquerie (article 313-1 du nouveau code pénal)

Mais l'opacité des mouvements sectaires, la peur et la honte des victimes, expliquent le faible nombre de condamnations prononcées et de procédures judiciaires engagées (la section disciplinaire du Conseil national de l'Ordre des médecins n'a prononcé, en 1997 et 1998, que trois condamnations « en rapport avec des pratiques favorisées par des appartenances sectaires »).

- Le marché de la formation professionnelle

Ce secteur en pleine expansion draine des sommes très importantes et permet aux sectes d'investir les points clés du monde de l'entreprise. Les sectes sont devenues très actives sur le marché de la formation professionnelle (la Scientologie, Landmark Education International, la méthode Avatar, Au cœur de la communication (ACC), la méthode Silva, Innergy). Certaines se sont reconverties dans la formation professionnelle (Anthropos, L'Institut des sciences holistiques de l'Ouest, Vital Harmony), tandis que d'autres n'y consacrent qu'une activité annexe (Office culturel de Cluny par l'Association Sainte Espérance; Mouvement du Graal à travers le Groupe d'enseignement en acupuncture nouvelle et traditionnelle).

Un certain laxisme caractérise l'accès au marché de la formation professionnelle et l'exercice des activités de formation. Toute personne physique ou morale peut se faire immatriculer en qualité de « formateur » et utiliser cette déclaration pour proposer ses services aux entreprises. Les sectes n'hésitent d'ailleurs pas à transgresser les règles prévues par le code du travail en matière de déclaration et d'utilisation du numéro d'immatriculation (absence d'enregistrement, numéro d'immatriculation caduc...). Cette absence de formalités s'accompagne d'une exonération de la TVA (article 261 du Code général des impôts). Le contrôle exercé par l'État au titre des articles L. 991-1 et L. 991-2 du code du travail apparaît trop limité, d'où la nécessité de permettre au dispositif d'agrément voté en 1995 d'être appliqué.

4) Les fraudes

L'opacité organisée des structures, des réseaux et des flux financiers fournissent des conditions très propices aux infractions à la législation sociale, aux délits économiques et financiers, à la fraude fiscale, y compris dans leurs dimensions internationales. Cette dernière, quoique très répandue, est très complexe à démontrer compte tenu précisément des diverses activités sectaires. De plus, l'administration fiscale considère que les sectes ne constituent pas en soi un sujet fiscal et qu'elle ne peut les appréhender que par le biais d'infractions relevant de catégories juridiques plus larges, comme le secteur associatif dans son ensemble. La majorité des redressements fiscaux sont opérés pour absence de déclaration d'activités lucratives, absence de déclaration des dons manuels, absence de déclaration des revenus du patrimoine. Les sociétés filiales peuvent aussi être utilisées à des fins frauduleuses, et que la distribution occulte de revenus est très fréquente.

Les fraudes s'étendent à de nombreux domaines. En 1999 déjà, la commission d'enquête parlementaire avait relevé, à côté des traditionnelles infractions d'escroquerie ou d'exercice illégal de la médecine ou de la pharmacie, des présomptions plus spécifiques, reflets des nouveaux centres d'intérêts des sectes. Ainsi, certaines procédures mettaient en cause des trafics ou des importations illégales de médicaments, du

travail dissimulé, illégal ou clandestin, des abus de confiance ou de biens sociaux, un cas de trafic d'influence et une infraction à la législation sur le financement des partis politiques. La Commission avait souligné également que plusieurs procédures judiciaires retenaient comme chef d'infraction le blanchiment d'argent.

Enfin, les infractions à la législation sociale sont facilitées car les adeptes renoncent à exercer leurs droits. Le recours abusif au bénévolat, la dissimulation d'emplois salariés, la minoration d'activités (voire l'absence de déclaration d'activités) permettent aux sectes de réduire ou d'éviter complètement, les charges sociales pesant normalement sur un employeur.

II/ LA SANCTION DES DÉRIVES SECTAIRES

L'autorité judiciaire est désormais en mesure de sanctionner les dérives sectaires dans le strict respect des libertés. La loi About-Picard complète en effet un dispositif juridique existant très étoffé mais difficile à mettre en œuvre (1°). Ce texte, fruit d'une longue réflexion, vise à prévenir et réprimer les comportements répréhensibles de n'importe quelles personnes physiques ou morales tout en respectant les libertés fondamentales (2°).

1) Un dispositif juridique étoffé mais difficile à mettre en œuvre

• L'arsenal juridique existant

L'arsenal juridique existant ne justifiait pas d'entamer une réforme radicale. Le nouveau code pénal, promulgué le 1er mars 1994, avait en effet introduit deux dispositions particulièrement adaptées à la répression des activités sectaires délictueuses : d'une part l'incrimination d'abus de faiblesse (article 313-4), d'autre part, la possibilité d'engager la responsabilité des personnes morales (article 212-2).

Le premier délit réprime des agissements proches de l'escroquerie, commis au préjudice de victimes incapables de se défendre en raison, le plus souvent, de leur âge ou de leur état physique ou psychique.

La possibilité d'engager la responsabilité des personnes morales constitue ensuite un indéniable progrès dans la poursuite judiciaire des sectes. Elle permet de viser la secte elle-même plutôt que de condamner des individus, hypothèse qui n'empêche pas le mouvement de poursuivre ses activités illicites.

Cette responsabilité pouvait être engagée pour les atteintes aux personnes : pour des faits d'homicides et de violences involontaires (art. 221-7 et 222-21), de trafic de stupéfiants et de blanchiment (art. 222-42), de risque de mort causé à autrui (art. 223-2), de proxénétisme (art. 225-12), des conditions de travail ou d'hébergement contraires à la dignité humaine (art. 226-7 et 226-9), de dénonciations calomnieuses (art. 226-12), des atteintes aux droits de la personne résultant des fichiers ou des traitements informatiques (art. 226-24), des atteintes à la filiation (art. 227-14).

Elle était très largement admise pour les atteintes aux biens puisque la quasi-totalité des infractions prévues par le livre III du nouveau code pénal était visée : le vol (art. 311-16), l'extorsion et le chantage (art. 312-15), l'escroquerie et l'abus de faiblesse (art. 313-4), l'abus de confiance (art. 314-1), le détournement de gages ou d'objets saisis (art. 314-12), les atteintes aux systèmes informatiques (art. 323-6).

De surcroît, deux nouvelles infractions facilitent la répression des dérives sectaires. D'une part, l'infraction de travail dissimulé, créée par la loi du 11 mars 1997, remplace la notion de travail clandestin. Elle garantit une meilleure prise en compte par le juge des pratiques illicites. Paral-

èlement, le législateur a considérablement alourdi les peines sanctionnant le travail dissimulé qui est passé du domaine contraventionnel au domaine délictuel. D'autre part, l'infraction de blanchiment, créée par la loi du 13 mai 1996, généralise une infraction jusqu'alors limitée au blanchiment des capitaux provenant du trafic de stupéfiants.

• Les difficultés rencontrées

Les difficultés résident évidemment dans certains obstacles psychologiques et matériels, mais elles s'expliquent surtout par l'absence d'une incrimination de base, la notion de secte n'étant pas légalement définie.

- En premier lieu, les victimes et leur entourage, sont peu enclines à porter plainte contre les dommages qu'elles ont subis du fait des pratiques sectaires. Cette réticence découle de ce que, à un moment donné, les victimes ont consenti à l'activité qui leur a porté préjudice. En outre, ce préjudice est le plus souvent, extrêmement difficile à établir (faiblesse morale et psychologique; difficulté d'avouer publiquement que l'on a été abusé; perte de crédibilité et de notoriété des entreprises victimes d'infiltrations sectaires). Enfin, ces victimes, forcément fragilisées, se trouvent confrontées à des organisations parfaitement outillées pour faire face au débat judiciaire. Leur désarroi explique le taux élevé de désistements.

Quand elles existent, le ministère de la Justice déplore le caractère imprécis des plaintes. Or l'efficacité de l'action pénale découle de faits concrets, précis et indiscutables, assortis d'une qualification juridique préétablie et adaptée à la réalité de ces faits. A défaut, la preuve d'une atteinte à la personne ou aux biens est extrêmement difficile à apporter, *a fortiori* quand elle s'accompagne d'un début de consentement.

En second lieu, d'autres obstacles doivent être pris en considération : les limites internationales aux investigations judiciaires, le manque de moyens des juges d'instruction sur le territoire national, la séparation territoriale des instructions (même pour des faits similaires émanant d'une même organisation sectaire), les menaces et les intimidations enfin envers les magistrats.

- Surtout, l'absence d'incrimination spécifique oblige le juge à n'appréhender qu'indirectement le phénomène sectaire, par le biais d'infractions connexes. L'opportunité de créer un délit de manipulation mentale a donc été évoquée.

2) L'apport de la loi About-Picard

Le texte présenté initialement par le sénateur centriste Nicolas About le 16 décembre 1999 et adopté par le Sénat à l'unanimité, visait à modifier la loi du 10 janvier 1936 permettant de dissoudre les « groupes de combats et milices privées » par décret du Président de la République en conseil des ministres. Il s'agissait d'inclure dans la loi « anti-ligue » les groupes ayant fait l'objet de plusieurs condamnations pénales et constituant « un trouble pour l'ordre public ou un péril majeur pour la personne humaine ». Cette notion trop vague de « trouble à l'ordre public » suscita l'hostilité du gouvernement.

La proposition de loi sur la lutte contre les « groupements à caractère sectaire » présentée par la députée socialiste Catherine Picard et adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 22 juin 2000 a donc été profondément modifiée. Une procédure de dissolution judiciaire a tout d'abord remplacé la dissolution administrative. Le texte prévoyait ensuite d'étendre la responsabilité pénale des personnes morales, introduite dans le code pénal en 1994, à des infractions telles qu'homicides volontaires, tortures et actes de barbarie, agressions sexuelles et viols, privations de soins et d'aliments ou exercice illégal de la médecine. Il introduisait enfin le « délit de manipulation mentale ».

Celui-ci suscita de grandes réserves tant chez la Garde des Sceaux que parmi les représentants des grandes confessions religieuses (le pasteur Jean-Arnold de Clermont, président de la Fédération protestante,

Mgr Vermette, délégué de l'épiscopat catholique, M. Joseph Sitruk, grand rabbin de France, et M. Dalil Boubakeur, recteur de la Mosquée de Paris).

Mme Elisabeth Guigou avait pour sa part annoncé son intention de consulter à cet égard la Ligue des droits de l'homme et la Commission nationale consultative des droits de l'homme. L'avis rendu par cette dernière le 21 septembre 2000, a souligné l'inopportunité de créer un tel délit. Il se prononce pour un élargissement de l'article 313-4 du Code pénal qui réprime « l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de la situation de faiblesse ».

Cette notion de « manipulation mentale », imprécise et dangereuse, a également été critiquée par les représentants des quatre grandes familles religieuses entendus avant l'examen, en 2^{ème} lecture, de la proposition de loi.

Finalement, les termes de « manipulation mentale » disparaissent, et le texte prévoit l'aménagement de l'article 313-4.

La loi étend le délit d'abus commis à l'encontre des personnes en état d'ignorance ou de situation de faiblesse prévu par les articles 313-4 et 313-9 du Code pénal à toute personne « en état de sujétion psychologique ou physique résultant de l'exercice de pressions graves ou répétées ou de techniques propres à altérer son jugement, pour conduire ce mineur ou cette personne à un acte ou à une abstention qui lui sont gravement préjudiciable ». L'état de faiblesse n'est donc pas nécessairement requis au moment de l'adhésion, il apparaît sous la pression de l'environnement sectaire.

L'article est désormais inséré dans le livre III du Code pénal relatif aux crimes et délits contre les personnes.

La loi alourdit par ailleurs certaines peines encourues par les personnes physiques ou morales tout en étendant la sanction pénale à certains types d'infraction (exercice illégal de la médecine; délits de fraudes et de falsification; menaces; infractions d'atteintes au respect des morts; tortures et actes de barbarie; viols et agressions sexuelles; abandon de famille; entrave aux mesures d'assistance et omission de porter secours).

La loi About-Picard permet la dissolution, sans possibilité de reconstitution, des personnes morales définitivement condamnées pour des infractions graves, limitativement énumérées (Ces dispositions pourraient par exemple servir l'accusation contre l'association spirituelle de l'Église de Scientologie Ile-de-France, dont le procès en correctionnelle s'est ouvert à Paris les 21 et 22 février 2002). Cette dissolution judiciaire apparaît plus respectueuse des droits de l'homme que la dissolution administrative prévue par le décret-loi de 1936. Elle garantit en effet une procédure contradictoire et préserve les droits de la défense.

Les droits des victimes sont également renforcés puisque toute association reconnue d'utilité publique et régulièrement déclarée depuis cinq ans peut se porter partie civile.

Enfin, certaines dispositions restreignent la possibilité de diffuser des messages destinés à la jeunesse lorsqu'ils promeuvent une personne morale à caractère sectaire qui a déjà été condamnée.

On ne peut conclure sans évoquer le lobbying forcé des défenseurs des sectes qui souhaitaient une condamnation de la France par le Conseil de l'Europe.

Le 26 avril 2001 en effet, vingt-sept membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avaient déposé une déclaration

écrite exigeant l'interruption des travaux du Sénat français. La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avait désigné un expert chargé de l'assister pour rédiger un rapport consacré à la liberté de religion et aux minorités religieuses en France. Il était mandaté pour examiner la compatibilité de la loi About-Picard avec les valeurs du Conseil de l'Europe. Rendu public le 18 décembre 2001, son rapport conclut que la loi est « légitime et couverte par les dispositions des articles 9 à 11 al. 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme », que le « besoin d'agir est impérieux » face aux risques encourus par les victimes, et que les sanctions apparaissent « proportionnées au but visé ».

Il faut également mentionner la requête introduite par la Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah devant la Cour européenne des droits de l'Homme qui visait à faire obstacle à la loi About-Picard. Elle a toutefois été déclarée irrecevable le 6 novembre 2001.

Ces contestations révèlent, si besoin était, la vigilance qui s'impose quant aux phénomènes sectaires. D'ailleurs, la confusion entretenue Outre-Atlantique entre les libertés religieuses garanties par les nations démocratiques et la prévention, ou la répression, des débordements sectaires, est source de tensions diplomatiques. On se souvient que le 27 janvier 1997, les mesures frappant la Scientologie en Allemagne furent officiellement dénoncées par Washington. Quelques jours plus tard, le *Bureau for Democracy, Human Rights and Labor*, (BDHRL), -créé en 1990 et lié à l'ensemble des agences de renseignements américains-, dont la mission officielle est d'évaluer l'état des libertés et le niveau de démocratie dans l'ensemble des nations du monde, rendit public son rapport sur l'état des droits de la personne dans le monde. C'est ainsi que l'Allemagne rejoignait la Chine sur la liste des États contrevenant aux libertés religieuses.

En 1998, le Bureau pour la liberté religieuse internationale (*Office of International Religious Freedom*) fut créé au sein du BDHRL. Dans le premier rapport publié par sa commission, en septembre 1998, la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique sont accusées de bafouer les libertés religieuses. Le rapport de la commission d'enquête parlementaire française de 1995 est assimilé à de la ségrégation religieuse. Le 22 mars 1999, à Vienne, à l'invitation de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), un séminaire de l'Office pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (Odhir) prend violemment à partie la politique française. Le scénario se reproduit à Washington, devant la *Commission on Security and Cooperation in Europe*.

En juin 1999, le rapport officiel des sénateurs américains accuse la France de refuser d'accorder le statut de religion à ces groupes minoritaires alors que, en vertu de la loi de 1905 qui établit la séparation des Églises et de l'État, elle ne reconnaît aucune religion. Le 9 septembre 1999, le bureau pour la liberté religieuse internationale publie son nouveau rapport et les échanges diplomatiques sont alors officiellement rompus. Le 2 mars 2001, le dernier rapport du département d'État américain demeure accusateur. La MILS, dans son dernier rapport, ne peut que constater « la répétition de termes vagues, ambigus, d'opinions ou de sources non précises, d'amalgames erronés, de généralisations excessives ».

ACTUALITÉ: Le harcèlement psychologique et sexuel au travail

La réalité du harcèlement moral au travail (1) n'est pas contestée; l'existence de pratiques délétères délibérées (menace, chantage, harcèlement), érigées en méthode de management pour pousser à l'erreur et permettre le licenciement pour faute ou déstabiliser et inciter à la démission, est désormais reconnue avec la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002. Il en est de même du harcèlement sexuel (2).

I/ LE HARCELÈMENT MORAL

Le législateur, à travers la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002, vient de reconnaître l'existence du harcèlement moral et de prévoir que ce type de comportement (1.1) pourra faire l'objet de plusieurs types de sanctions (1.2)

Selon l'article L.122-49 du code du travail, aucun salarié ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel. Aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat pour avoir subi, ou refusé de subir, les agissements définis ci-dessus ou pour avoir témoigné de tels agissements ou les avoir relatés. Toute rupture du contrat de travail qui en résulterait, toute disposition ou tout acte contraire est nul de plein droit.

Selon l'article L.122-51 du code du travail, il appartient au chef d'entreprise de prendre toutes dispositions nécessaires en vue de prévenir de tels agissements

Selon l'article L.122-52 du code du travail en cas de litige en matière de harcèlement moral, le salarié concerné présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'un harcèlement. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que ses agissements ne sont pas constitutifs d'un tel harcèlement et que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à tout harcèlement. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles.

Selon l'article L.122-53 du code du travail, les organisations syndicales représentatives dans l'entreprise peuvent exercer en justice, dans les conditions prévues par l'article L. 122-52, toutes les actions qui naissent en matière de harcèlement moral en faveur d'un salarié de l'entreprise, sous réserve qu'elles justifient d'un accord écrit de l'intéressé. L'intéressé peut toujours intervenir à l'instance engagée par le syndicat et y mettre fin à tout moment.

Enfin, selon l'article L.122-54 du code du travail, une procédure de médiation peut être engagée par toute personne de l'entreprise s'estimant victime de harcèlement moral ou sexuel. Le médiateur est choisi en dehors de l'entreprise sur une liste de personnalités désignées en fonction de leur autorité morale et de leur compétence dans la prévention du harcèlement moral ou sexuel. Les fonctions de médiateur sont incompatibles avec celles de conseiller prud'homal en activité. Les listes de médiateurs sont dressées par le représentant de l'État dans le département après consultation et examen des propositions de candidatures des associations dont l'objet est la défense des victimes de harcèlement moral ou sexuel et des organisations syndicales les plus représentatives

sur le plan national. Le médiateur convoque les parties qui doivent comparaître en personne dans un délai d'un mois. En cas de défaut de comparution, il en fait le constat écrit qu'il adresse aux parties.

Le médiateur s'informe de l'état des relations entre les parties, il tente de les concilier et leur soumet des propositions qu'il consigne par écrit en vue de mettre fin au harcèlement. En cas d'échec de la conciliation, le médiateur informe les parties des éventuelles sanctions encourues et des garanties procédurales prévues en faveur de la victime.

Ces dispositions visant à réprimer les actes de harcèlement moral ont été étendues aux agents de la fonction publique. Ainsi, pour les fonctionnaires territoriaux, la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 a ajouté, après l'article 6 quater de la loi no 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, un article 6 quinquies ainsi rédigé:

« Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel.

« Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération:

« 1° Le fait qu'il ait subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement moral visés au premier alinéa;

« 2° Le fait qu'il ait exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements;

« 3° Ou bien le fait qu'il ait témoigné de tels agissements ou qu'il les ait relatés.

« Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé aux agissements définis ci-dessus.

« Les dispositions du présent article sont applicables aux agents non titulaires de droit public. »

I.2) Les recours contre les actes de harcèlement moral

Les actes de harcèlement moral peuvent faire l'objet d'un recours disciplinaire (1.2.1), d'un recours devant le juge administratif lorsqu'ils interviennent au sein d'une collectivité locale(1.2.2) et d'un contentieux pénal (1.2.3).

I.2.1. Le recours disciplinaire

Le dispositif de sanctions disciplinaires est applicable à l'encontre de tout agent ayant procédé à des agissements de harcèlement. Ce dispositif doit être enclenché par l'autorité administrative compétente, après saisine par l'agent harcelé.

I.2.2 Le recours devant le juge administratif

Les agents peuvent intenter un recours pour excès de pouvoir devant les juridictions administratives tendant à obtenir la condamnation de leur administration et l'annulation des mesures qui auraient pu être prises à leur encontre (par exemple changement d'affectation) sur la base de faux motifs ou de motifs erronés ainsi que des sanctions déguisées ou abusives.

La responsabilité pour faute de l'administration peut y être également engagée dans le cadre d'un recours en plein contentieux visant la réparation du préjudice subi dans l'hypothèse où la victime est à même de

prouver que le harcèlement subi est la cause même d'une maladie dûment établie et développée (par exemple : rapport de la médecine du travail, certificats du médecin de famille, liant l'affection à l'environnement professionnel de l'agent).

1.2.3 Le contentieux pénal:

Enfin, les agents peuvent déposer plainte auprès du procureur de la République du tribunal de grande instance dont dépend leur domicile, du commissariat de police, de l'unité de gendarmerie. Selon l'article 222-33-2. du code pénal, le fait de harceler autrui par des agissements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 Euros d'amende.

II/ LE HARCELÈMENT SEXUEL

De façon plus ancienne que le harcèlement moral, le harcèlement sexuel sur les lieux de travail est interdit (2.1) et fait l'objet de sanctions (2.2).

II.1) La notion de harcèlement sexuel

Selon l'article L.122-46 du code du travail, aucun salarié, aucun candidat à un recrutement, à un stage ou à une période de formation en entreprise ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat pour avoir subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement de toute personne dont le but est d'obtenir des faveurs de nature sexuelle à son profit ou au profit d'un tiers. Par ailleurs, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire pour avoir témoigné des agissements définis ci-dessus ou pour les avoir relatés. Toute disposition ou tout acte contraire est nul de plein droit.

Il convient de noter qu'il ne peut y avoir d'abus d'autorité en matière sexuelle en cas de harcèlement commis par un(e) collègue de même niveau hiérarchique. En pareil cas, c'est à l'employeur de sanctionner le salarié coupable de harcèlement.

Selon l'article L.122-48 du code du travail, il appartient au chef d'entreprise de prendre toutes dispositions nécessaires en vue de prévenir les actes de harcèlement sexuel. Il lui appartient de prendre toutes les dispositions nécessaires afin de prévenir les agissements d'abus d'autorité en matière sexuelle (actions d'information et de sensibilisation...). Dans les entreprises de 20 salariés et plus, le règlement intérieur doit notamment rappeler les dispositions légales relatives au harcèlement sexuel.

II.2) Les recours contre le harcèlement sexuel

Tout comme pour le harcèlement moral, il existe un recours disciplinaire (2.2.1) et un recours judiciaire (2.2.2)

II.2.1. Le recours disciplinaire en matière de harcèlement sexuel

Selon l'article L.122-47 du code du travail, est passible d'une sanction disciplinaire tout salarié ayant procédé à des actes de harcèlement

sexuels. Cette procédure disciplinaire est totalement indépendante d'une éventuelle action devant la justice pénale. Ainsi, le classement sans suite d'une plainte pour harcèlement sexuel est sans incidence sur l'appréciation du bien-fondé de la mise à pied et du licenciement d'un salarié responsable de ces agissements, le classement sans suite d'une plainte n'empêchant pas le juge civil d'apprécier les faits qui lui sont soumis (voir Dijon, 26 novembre 1998, Bull.inf.C.cass.1999, n° 625). Dans le cadre d'une procédure disciplinaire, les faits de harcèlement sexuel constituent une faute grave, et non simplement une cause réelle et sérieuse de licenciement (voir Sic.19 avril 2000, RJS 2000.438, n° 628).

II.2.2 Le recours devant le juge pénal en matière de harcèlement sexuel

Selon l'article 222-33 du code pénal, le fait de harceler autrui en donnant des ordres, proférant des menaces, imposant des contraintes ou exerçant des pressions graves dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle, par une personne abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende.

Ainsi, peuvent être sanctionnés sur le fondement de l'article 222-33 du code pénal, les faits suivants :

- commet une faute au sens du harcèlement sexuel, le chef d'entreprise qui, après une déclaration d'amour à sa secrétaire, opère en sa faveur une brusque augmentation de salaire, puis lui offre de s'associer et d'être intéressée, pour immédiatement formuler des griefs sur l'activité professionnelle, les faits ayant en l'espèce été commis sur les lieux et pendant les heures de travail; l'attitude du prévenu manifeste sans ambiguïté le dessein d'une activité sexuelle (voir Rouen, 11 octobre 1999, JCP 2000, IV, 2741).
- Sont des menaces et des contraintes émanant du contremaître d'une usine, prévenu qualifié « d'obsédé sexuel » par la permanence de ses sollicitations, le fait de déclarer à une de ses subordonnées : « n'oubliez pas que je suis le chef et que j'ai mon mot à dire auprès du directeur, alors il faut être gentille avec le chef », et d'indiquer à une autre que si elle faisait des « histoires », son emploi serait menacé, menace d'autant plus caractérisée que cette salariée était sous contrat à durée déterminée (voir Lyon, 26 novembre 1998: JCP, 1999, II, 101445).

En revanche, ne peuvent être sanctionnés sur ce fondement juridique les faits suivants :

- le fait d'obliger son employée à porter des tenues à tendance exhibitionniste dans le cadre du travail, à le supposer établi, ne constitue pas le délit de harcèlement sexuel en l'absence de preuve d'une opposition formelle de la partie civile ou de l'obtention en contrepartie d'avantages financiers directs ou de l'existence d'inconvénients sur le plan professionnel
- Ne constitue pas également le délit de harcèlement sexuel une invitation de la part du prévenu à une soirée échangiste hors du travail, l'invitation n'ayant pu se concrétiser qu'avec le consentement nécessaire de la partie civile venue librement avec son compagnon adulte comme elle (voir Grenoble, 7 juillet 2000, JCP 2001, IV, 1469).
- Les faits pour un président-directeur-général d'avoir effleuré les mains d'une salariée au moment de la pause café devant d'autres employées, de lui avoir « fait du pied » sous la table, de lui avoir dit qu'il l'aimait, de lui avoir porté des regards langoureux ou enjôleurs, de lui avoir fait un cadeau au retour de voyage, comme à deux autres employés, de lui avoir verbalement proposé de l'embrasser sur la bouche, de lui avoir dit, alors qu'elle était au chômage partiel, qu'elle lui manquait « énormément » lorsqu'elle n'était pas au bureau, d'avoir placé sur un véhicule une revue pornographique de façon à ce qu'elle ne puisse ne pas la voir, pris séparément ou considérés dans leur ensemble, ne peuvent permettre de caractériser l'infraction de harcèlement sexuel. En l'occurrence, ni indécents, ni humiliants, ces actes n'ont pu porter atteinte à la dignité de la plaignante; ils n'ont pas constitué un abus d'autorité par ordres, commandes, contraintes ou pressions, dans le but d'obtenir des faveurs sexuelles. (voir Douai, 10 septembre 1997, JCP 1998, II, 10037).

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
Trage: Roto-France Impression (Emerainville)
Dépôt légal: avril 2002