

la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

Réussir le concours d'attaché

2002

N°

27

- Droit civil : le contrat
- Urbanisme : le plan local d'urbanisme ; le certificat
- Environnement : l'air
- Finances publiques : les dotations globales
- Actualité : le volontariat, les particularités d'un statut ; la dépenalisation des drogues dites « douces »

Sommaire

DROIT CIVIL : LE CONTRAT	247
I/ LES CONDITIONS DE VALIDITÉ DU CONTRAT	247
I.1) Le consentement	247
I.2) La capacité	248
I.3) L'objet	248
I.4) La cause	248
II/ LES EFFETS DU CONTRAT	249
II.1) Les effets entre les parties	249
II.2) Les effets à l'égard des tiers	249
URBANISME : LE PLAN LOCAL D'URBANISME	250
I/ L'OBJET DU PLAN LOCAL D'URBANISME	250
II/ LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME	250
II.1) Contenu	250
II.2) Dossier	250
II.3) La procédure d'élaboration	251
II.4) La révision du PLU	251
II.5) La modification du PLU	251
III/ LES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX ZAC	251
IV/ LE RÉGIME TRANSITOIRE	252
URBANISME : LE CERTIFICAT D'URBANISME	253
I/ OBJET DU CERTIFICAT D'URBANISME	253
II/ LA DÉLIVRANCE DU CERTIFICAT D'URBANISME	253
II.1) Le contenu	253
II.2) L'instruction	253
II.3) La décision	254
ENVIRONNEMENT : L'AIR	255
I/ L'OBLIGATION DE SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DE L'AIR	255
A) L'objet de la surveillance	255
B) Les moyens de surveillance	255
C) La sanction de la surveillance	255
II/ LA PLANIFICATION	255
A) Les plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA)	255
B) Les plans de protection de l'atmosphère (PPA)	256
C) Les plans de déplacement urbain (PDU)	256

FINANCES PUBLIQUES : LES DOTATIONS GLOBALES	258
I/ LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT	258
A) La dotation globale de fonctionnement (DGF)	258
B) La dotation générale de décentralisation (DGD)	258
II/ LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT	259
A) La dotation globale d'équipement (DGE)	259
B) Les autres dotations	259
ACTUALITÉ: LE VOLONTARIAT, LES PARTICULARITÉS D'UN STATUT	260
I/ LE VOLONTARIAT, ENTRE BÉNÉVOLAT ET SALARIAT	260
I.1) De la bonne volonté.....	260
I.2) ...à l'engagement dans la durée	260
I.3) Volontariat versus salariat.....	260
II/ DIVERSITÉ DU VOLONTARIAT	260
II.1) Le volontariat de solidarité internationale	261
II.2) Le nouveau volontariat civil	261
II.3) Un travail engagé?	261
ACTUALITÉ: LA DÉPÉNALISATION DES DROGUES DITES « DOUCES »	262
I/ UN PHÉNOMÈNE D'AMPLEUR RÉSOLU PAR UNE DÉPÉNALISATION DE FAIT?	262
1) Les données chiffrées d'un phénomène d'ampleur	262
2) L'application de la loi vers une dépénalisation de fait?	262
II/ UNE RÉFLEXION GUIDÉE PAR DIFFÉRENTES ÉTUDES SCIENTIFIQUES.....	263
1) L'éclairage scientifique	263
2) L'attitude des partis politiques.....	265
III/ L'ISOLEMENT DE LA FRANCE FACE AUX EXEMPLES RETENUS À L'ÉTRANGER	265
1) Une culture de la tolérance de l'usage du cannabis.....	265
2) L'approche internationale	265

DROIT CIVIL: Le contrat

Le contrat, ou convention, est l'accord de volonté intervenu entre deux ou plusieurs personnes en vue de créer, modifier, transmettre ou éteindre un droit subjectif. En pratique, on emploie indifféremment le terme contrat ou convention.

Le contrat est unilatéral lorsqu'une ou plusieurs personnes sont obligées envers une ou plusieurs autres, sans que de la part de ces dernières, il y ait d'engagement (art. 1103 du Code civil). Le contrat est synallagmatique ou bilatéral lorsque les contractants s'obligent réciproquement les uns envers les autres (art. 1102 du Code civil).

L'autonomie de la volonté est un principe philosophique selon lequel le fondement de tout engagement contractuel réside dans la volonté des parties. Les individus étant libres, ils ne peuvent être tenus d'obligations que s'ils les ont voulues et dans cette seule mesure. De ce principe, trois conséquences techniques peuvent être déduites :

- la liberté contractuelle;
- la force obligatoire du contrat;
- l'effet relatif du contrat.

Ces principes gouvernent tant les règles relatives aux conditions de formation du contrat (1) que celles qui concernent les effets produits par le contrat (2).

I/ LES CONDITIONS DE VALIDITÉ DU CONTRAT

L'art. 1108 du Code civil énumère les conditions générales de validité du contrat: le consentement (1.1.), la capacité de contracter (1.2.), l'objet (1.3.) et la cause (1.4.). On peut relever qu'aucune condition relative à la forme du contrat n'est requise. En effet, le principe de la liberté contractuelle implique celui du consensualisme. Sauf exceptions, l'échange des consentements suffit à former valablement le contrat.

1.1) Le consentement

Le consentement doit exister (1.1.1.) et ne doit pas être affecté d'un vice (1.1.2.).

1.1.1) L'existence du consentement

Le consentement, c'est l'accord de volonté des parties contractantes. Chacune des deux parties doit manifester sa volonté et le contrat naît de la rencontre de ces volontés. Le contrat résulte de la rencontre d'une offre suivie d'une acceptation.

L'offre ou sollicitation, c'est la proposition de contracter qu'adresse le sollicitant soit à un interlocuteur déterminé, soit au public. Cette offre doit être précise et ferme. Elle peut être expresse ou tacite, c'est-à-dire être déduite du comportement non équivoque du sollicitant.

L'acceptation résulte de l'agrément pur et simple de l'offre par le destinataire de celle-ci. L'acceptation peut être expresse ou tacite. La jurisprudence a même décidé, dans certaines circonstances, que le silence pouvait acceptation lorsque l'offre avait été faite dans l'intérêt exclusif de son destinataire.

1.1.2) Les vices du consentement

Aux termes de l'art. 1109 du Code civil, il y a 4 vices du consentement: l'erreur (1.1.2.1.), le dol (1.1.2.2.), la violence (1.1.2.3.) et la lésion (1.1.2.4.).

1.1.2.1) L'erreur

Commettre une erreur, c'est avoir une opinion contraire à la réalité (J. Ghestin). Si les parties ne se sont radicalement pas entendues et se

sont trompées sur la nature du contrat ou sur l'objet du contrat, on parle d'erreur-obstacle, cause de nullité absolue du contrat.

L'erreur, vice du consentement, est une cause de nullité relative du contrat dans deux circonstances (art. 1110 du Code civil):

- si elle porte sur la personne du cocontractant et à la condition que la considération de la personne ait été la cause principale de la convention. Tel est le cas des conventions conclues *intuitu personae*;
- si elle porte sur les qualités substantielles de la chose, c'est-à-dire sur la qualité de la chose que celui qui s'est trompé avait principalement en vue, celle qui a été déterminante de sa volonté. Tel est fréquemment le cas des erreurs portant sur l'authenticité d'une œuvre d'art.

En revanche, l'erreur sur les mobiles ou sur la valeur est indifférente, sauf si cette erreur est la conséquence d'une erreur, cause de nullité au sens de l'art. 1110 du Code civil.

L'erreur ne pourra être retenue comme vice du consentement que si elle a été déterminante, c'est-à-dire que le contrat n'aurait pas été conclu sans cette erreur et si elle est excusable, c'est-à-dire qu'elle aurait pu être commise par un cocontractant normalement avisé.

1.1.2.2) Le dol

Le dol désigne l'ensemble des manœuvres accomplies lors de la formation du contrat dans le but de tromper le cocontractant et l'amener à conclure le contrat. Le dol consiste à provoquer l'erreur de son cocontractant. Le dol n'est pris en compte que si les manœuvres émanent du cocontractant.

Les manœuvres résultent de toutes machinations, toutes mises en scène et tous artifices. A ces manœuvres, la jurisprudence a assimilé le simple mensonge, sauf si ce mensonge n'est que l'exagération des qualités ou de la valeur de la chose offerte (le *dolus bonus*). La jurisprudence admet aussi le simple dol par réticence, c'est-à-dire le silence gardé par le cocontractant sur une information qui, si elle avait été connue de l'autre, l'aurait empêché de contracter.

Pour la jurisprudence, la réticence dolosive, à la supposer établie, rend toujours excusable l'erreur provoquée (Civ., 1^{re}, 21 février 2001, Bull. civ. III n°20). Cela signifie que l'auteur du dol ne peut opposer à la victime, le fait qu'elle aurait dû faire l'effort de se renseigner en procédant à des vérifications élémentaires, par exemple, concernant la situation administrative du bien.

La preuve de l'élément intentionnel du dol doit être prouvée: l'auteur doit avoir agi sciemment dans l'intention de tromper son cocontractant. Le dol doit être déterminant: « *Le dol est une cause de nullité de la convention lorsque les manœuvres pratiquées par l'une des parties sont telles qu'il est évident que, sans ces manœuvres, l'autre partie n'aurait pas contracté* » (art. 1116 du Code civil).

1.1.2.3) La violence

La violence consiste à faire naître chez le cocontractant un sentiment de crainte pour l'amener à conclure le contrat pour éviter la réalisation d'un mal plus grave qui la menace. Peu importe si la violence est exercée par le cocontractant ou par un tiers au contrat.

La violence peut être physique ou morale. Elle peut être dirigée contre la personne du cocontractant, ses biens ou ses proches (art. 1113 du Code civil).

La menace doit revêtir un certain degré de gravité. Ainsi, « la simple crainte révérencielle envers le père, la mère ou autre ascendant, sans qu'il y ait eu de violence exercée, ne suffit point à annuler le contrat » (art. 1114 du Code civil). La violence doit être illégitime: la menace d'exercer des voies de droit n'est pas une cause de nullité de la convention.

La violence doit avoir été déterminante du consentement. Pour le savoir, « on a égard en cette matière, à l'âge, au sexe et à la condition des personnes » (art. 1112 al. 2 du Code civil).

I.1.2.4) La lésion

La lésion, c'est le déséquilibre économique entre les prestations des parties au contrat. La lésion n'est pas véritablement un vice de consentement puisqu'elle ne suppose pas une atteinte au caractère libre et éclairé du consentement. La lésion n'est pas non plus, en principe, une cause de nullité des conventions. Aux termes de l'art. 1118 du Code civil, « la lésion ne vicie les conventions que dans certains contrats ou à l'égard de certaines personnes (...) ».

A l'égard de certains contrats, la lésion peut entraîner la nullité du contrat. C'est le cas pour les ventes d'immeubles mais la lésion ne peut être invoquée que si le vendeur a été lésé de plus des 7/12e dans le prix d'un immeuble. De plus, la loi permet à l'acquéreur d'échapper à la nullité du contrat en versant une indemnité au vendeur (art. 1674 du Code civil). Les partages sont aussi rescindables lorsque l'un des copartageants reçoit un lot d'une valeur inférieure à plus du ¼ à ce qu'aurait dû être sa part (art. 887 al. 2 du Code civil).

Cependant, sur le fondement de la cause, la jurisprudence annule certains contrats lésionnaires. Ainsi, pour les contrats de ventes mobilières consenties moyennant le versement d'un prix dérisoire, la jurisprudence décide que la contrepartie de l'acquéreur est inexistante et prononce la nullité du contrat.

A l'égard de certaines personnes, la lésion est une cause de nullité lorsque la victime est un incapable mineur ou majeur. En effet, pour certaines catégories de contrats, la sanction de l'incapacité peut être la rescision pour cause de lésion.

I.2) La capacité

Pour conclure valablement le contrat, il faut être capable d'émettre un consentement. A cet égard, il convient de distinguer la capacité de jouissance (1.2.1) et la capacité d'exercice (1.2.2.).

I.2.1) La capacité de jouissance

La capacité, c'est la possibilité d'être titulaire de droits. Les incapacités générales de jouissance qui existaient autrefois (esclavage, mort civile) ont aujourd'hui disparu. Il ne subsiste que des incapacités spéciales de jouissance. Elles sont tantôt fondées sur l'ordre public, tantôt sur la protection d'intérêts particuliers. Les incapacités sont nombreuses en matière de libéralités. Ainsi, par exemple, le mineur de moins de 16 ans ou le majeur sous tutelle est incapable de tester (art. 907 al. 1^{er} et 504 du Code civil). Le médecin est incapable de recevoir une donation ou un legs de son patient, même par personne interposée (art. 909 du Code civil).

I.2.2) La capacité d'exercice

Le principe est celui de la capacité: « Toute personne peut contracter, si elle n'en est pas déclarée incapable par la loi ». L'incapacité d'exercice frappe certaines personnes (mineurs, majeurs sous tutelle ou curatelle) qui ne peuvent, sans représentation ou assistance, mettre en œuvre les droits dont ils sont titulaires.

I.3) L'objet

L'objet forme la matière de l'engagement. Il convient de distinguer l'objet du contrat (1.3.1.) de l'objet de l'obligation (1.3.2.).

I.3.1) L'objet de l'obligation

L'objet de l'obligation, c'est la prestation promise. L'objet de l'objet doit exister et doit être licite.

Le contrat est nul si l'objet de l'obligation de l'une des parties n'existe pas. Dès lors, « si au moment de la vente, la chose vendue était périmée en totalité, la vente serait nulle » (art. 1601 al. 1er du Code civil). L'impossibilité de l'objet équivaut à l'absence d'objet. L'objet doit être déterminé au moins quant à son espèce. La quotité de la chose peut être incertaine, pourvu qu'elle puisse être déterminable (art. 1129 du Code civil).

L'objet doit être licite. Seules les choses qui sont dans le commerce sont des objets licites. En effet, « il n'y a que les choses qui sont dans le commerce qui puissent être l'objet des conventions » (art. 1128 du Code civil). L'état et la capacité des personnes, la liberté des individus, les fonctions publiques, le corps humain sont par exemple hors du commerce. L'objet de l'obligation portant sur une telle matière serait illicite et entraînerait la nullité absolue du contrat.

I.3.2) L'objet du contrat

L'objet du contrat, c'est l'opération juridique envisagée par les parties: vente, donation, échange, prêt. Si les parties sont libres de s'engager dans toute opération. L'art. 6 du Code civil pose cependant une limite à cette liberté: « On ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs ».

Pendant longtemps, la jurisprudence a, sur ce fondement, annulé certaines opérations juridiques comme le contrat d'assurance-vie ou le contrat de courtage matrimonial. Aujourd'hui, elle juge illicites certaines conventions dont l'objet est illicite comme les cessions de clientèles civiles ou les pactes sur succession future.

Cependant, revenant sur sa position antérieure, la jurisprudence a récemment décidé que la cession de la clientèle médicale, à l'occasion de la constitution ou de la cession d'un fonds libéral d'exercice de la profession, n'est pas illicite à la condition que soit sauvegardée la liberté de choix du patient, condition souverainement appréciée par les juges du fond (Civ. 1^{re}, 7 nov. 2000, Bull. civ. I n°283).

I.4) La cause

La cause est le but de l'opération. Il convient de distinguer la cause de l'obligation (1.4.1.) de la cause du contrat (1.4.2.).

I.4.1) La cause de l'obligation

La cause de l'obligation, c'est la raison pour laquelle le cocontractant assume son obligation. Dans un contrat à titre gratuit, c'est parce qu'il est animé d'une intention libérale; dans un contrat réel, c'est parce qu'il a reçu la chose lors de la formation du contrat; dans un contrat synallagmatique, c'est parce que l'autre partie a pris aussi l'engagement d'accomplir une prestation. C'est dans cette dernière catégorie de contrat que la question de la validité de la cause présente un intérêt pratique important.

La cause doit exister: « l'obligation sans cause, ou sur une fausse cause » entraîne la nullité absolue du contrat. Dans un contrat synallagmatique, l'obligation de l'une des parties sera dépourvue de cause à chaque fois que l'obligation de son cocontractant sera dépourvue d'objet. Tel sera le cas par exemple lorsque la chose, objet du contrat, a péri avant la formation du contrat; lorsque la prestation due est impossible à réaliser. L'obligation de celui qui doit verser le prix est dépourvue de cause.

La cause doit être licite et morale. Dans un contrat synallagmatique, la cause de l'obligation de l'une des parties sera illicite ou immorale à chaque fois que l'objet de l'obligation de l'autre sera immorale ou illicite. Tel sera le cas par exemple lorsque l'autre partie s'engage à accomplir une prestation illicite ou immorale, à livrer une chose hors commerce. La cause de l'obligation de celui qui doit verser le prix est illicite ou immorale.

I.4.2) La cause du contrat

L'objet du contrat, ce sont les mobiles concrets qui ont animé chacune des parties. Ces mobiles doivent être licites et conformes aux bonnes mœurs. La théorie de la cause autorise donc le juge à scruter les mobiles des cocontractants et à prononcer la nullité des contrats inspirés par des considérations illicites ou immorales. Tel sera le cas par exemple lorsqu'une partie poursuit l'objectif d'accomplir une fraude fiscale, de contourner les règles légales en matière d'adoption.

Récemment, la jurisprudence a affirmé, revenant sur sa position antérieure, que n'est pas contraire aux bonnes mœurs la cause de la libéralité dont l'auteur entend maintenir la relation adultère qu'il entretient avec le bénéficiaire (Civ. 1^{re}, 3 fév. 1999, Bull. civ. I n°43).

Les mobiles illicites ou immoraux n'ont pas à être nécessairement par tagés par les deux parties. La convention peut être annulée dès lors qu'une des deux parties au moins poursuit un tel mobile. (Civ. 1^{re}, 7 oct. 1998, J.C.P. 1998-II-10202, note Maleville).

II/ LES EFFETS DU CONTRAT

Le contrat a une force obligatoire entre les parties contractantes (2.1.) et un effet relatif à l'égard des tiers (2.2.).

II.1) Les effets entre les parties

« *Les conventions tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites* » (art. 1134 al. 1^{er} du Code civil). De cette règle, on en déduit trois principales conséquences: l'exécution du contrat est obligatoire (2.1.1) et la révision du contrat (2.1.2.) et la révocation du contrat (2.1.3.) ne peut, en principe, pas intervenir sans l'accord de volontés de toutes les parties au contrat.

II.1.1) L'exécution du contrat

La force obligatoire du contrat signifie d'abord que le créancier doit être satisfait, la prestation promise doit être exécutée. Le procédé normal d'exécution des obligations est le paiement. Parfois, les obligations s'éteignent sans que le créancier ait obtenu satisfaction, par l'effet de la prescription ou d'une remise de dette par exemple.

A défaut d'exécution volontaire, le juge ordonnera l'exécution forcée de l'obligation. Cette exécution forcée pourra être indirecte, par exemple par un tiers aux dépens du débiteur ou résulter de moyens de pression exercée sur le débiteur, en le condamnant par exemple à payer une astreinte.

Si l'exécution ne peut pas avoir lieu, le juge peut prononcer la résolution du contrat (art. 1184 du Code civil). Que le contrat soit résolu ou non, le juge peut condamner le débiteur qui n'a pas exécuté le contrat, à réparer le dommage subi par le créancier du fait de cette inexécution en lui versant des dommages-intérêts (art. 1147 du Code civil).

II.1.2) La révision du contrat

Le juge ne peut pas, en principe, modifier le contenu d'une convention légalement formée. Le juge judiciaire n'admet pas la théorie de l'imprévision.

Les parties ne peuvent modifier le contrat que d'un commun accord. Toutefois, de façon exceptionnelle, le législateur donne parfois au juge le pouvoir de modifier le contrat. Ainsi, la loi du 1^{er} février 1995 a donné au juge le pouvoir d'éliminer les clauses abusives insérées dans

les contrats conclus entre un professionnel et un non professionnel ou consommateur. De même, l'article 1152 du Code civil, issu de la loi du 11 octobre 1985, permet au juge, même d'office, de modérer ou augmenter la peine stipulée dans une clause pénale si elle est manifestement excessive ou dérisoire.

II.1.3) La révocation du contrat

La résolution unilatérale du contrat n'est, en principe, pas possible. La révocation du contrat ne peut intervenir que du commun accord des parties (*mutus dissensus*). La convention révocatoire obéit aux mêmes conditions de formation, de fond et de forme, que le contrat initial. Cependant, les parties peuvent valablement insérer dans le contrat, une clause résolutoire de plein droit du contrat en cas d'inexécution, ayant pour effet de soustraire la dissolution du contrat à l'appréciation du juge.

De plus, tout contrat conclu pour une durée indéterminée peut être résilié unilatéralement, en principe, par chacune des deux parties. En effet, la jurisprudence décide de façon constante qu'il résulte de l'art. 1134 du Code civil que dans les contrats à exécution excessive dans lesquels aucun terme n'a été prévu, la résiliation unilatérale est, sauf abus sanctionné par l'alinéa 3 du même texte, offerte aux deux parties (Civ. 1^{re}, 5 fév. 1985, Bull. civ. I n°54)

De même, certains contrats conclus en considération de la personne peuvent être résolus unilatéralement. Tel est le cas, par exemple, des contrats supposant le maintien d'une relation de confiance entre les parties (par exemple: le mandat, le dépôt, le contrat d'assurance).

Enfin, la jurisprudence a récemment rappelé que « *la gravité du comportement d'une partie à un contrat peut justifier que l'autre partie y mette fin de façon unilatérale à ses risques et périls* », c'est-à-dire moyennant le versement de dommages-intérêts si le juge estime, a posteriori, que la rupture est abusive. (Civ. 1^{re}, 20 fév. 2001, Bull. civ. I n°40).

II.2) Les effets à l'égard des tiers

« *Les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes; elles ne nuisent point au tiers (...)* » (art. 1165 du Code civil). Si les parties peuvent se lier par contrat, elles ne peuvent lier ceux qui sont étrangers à cet accord.

Cependant, cette règle ne concerne pas les ayants cause universels ou à titre universel qui sont continuateurs de la personne du débiteur et repréent, en principe, les engagements pris par lui (art. 1122 du Code civil). Toutefois, les parties peuvent valablement prévoir que le contrat prendra fin au décès de l'une des parties et les contrats conclus en considération de la personne prennent fin au décès de celle-ci.

De plus, en cas de transmission d'un bien, le propriétaire joint « *de tous les droits et actions attachés à la chose qui appartenait à son auteur* » (Ass. Plén., 7 fév. 1986, D. 1986-293, note Bénabent).

URBANISME: Le plan local d'urbanisme

Le plan local d'urbanisme succède aux plans d'occupation des sols et s'appuie sur la notion de projet (1). Leur élaboration se fonde sur une analyse transversale du territoire à travers un contenu bien défini (2).

Le passage du POS au PLU a entraîné des modifications aussi bien dans la démarche d'aménagement menée par les collectivités que dans la mise en œuvre de nouvelles dispositions.

I/ L'OBJET DU PLAN LOCAL D'URBANISME

Document d'urbanisme simplifié, le plan local d'urbanisme (articles L.123-1 et suivants du Code de l'urbanisme) établit les conditions et les moyens de réalisation des objectifs d'aménagement à l'échelle communale.

Le PLU présente le projet de développement de la commune en matière d'habitat, d'emploi et d'équipement, ainsi que le régime des règles générales et des servitudes. Le PLU est non seulement un document de planification locale mais aussi un document stratégique et opérationnel. Les équilibres à prendre en compte dans le PLU sont:

- une utilisation économe de l'espace (densification),
- un équilibre entre maîtrise des déplacements et circulation automobile,
- un équilibre entre renouvellement et développement urbain, et préservation des espaces naturels,
- un équilibre entre les différentes fonctions urbaines.

A la différence des POS qui pouvaient être partiels, le PLU doit couvrir l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes (article L.123-1, du Code de l'urbanisme). Il doit exposer le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et préciser les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.

II/ LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME

II.1) Contenu

Le contenu du PLU est proche du POS mais il diffère néanmoins sur un certain nombre de points. Son contenu obligatoire est limité et réduit. Seules les règles d'implantation des constructions devront impérativement être prévues.

La politique du zonage est écartée mais il peut y avoir des précisions: « l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être fait ou la nature des activités (commerce, logement...) qui peuvent y être exercées ». Il est donc possible d'avoir des PLU ne portant pas de précision quant à l'affectation de sols.

En ce qui concerne l'aspect opérationnel du PLU, il est maintenant possible d'instituer un ou des périmètres pour réaliser un projet d'aménagement global. Pendant une période au plus de 5 ans pour ce périmètre, le règlement du PLU peut alors prévoir un seuil au-delà duquel les constructions pourront ne pas être autorisées.

II.2) Dossier

Le document élaboré se présente sous la forme d'un dossier (art.R.123-1 du Code de l'urbanisme) comprenant:

- un **rapport de présentation**,
- une **présentation du projet d'aménagement et de développement durable (PADD)**,
- un **règlement** et des **documents graphiques**,
- des **annexes** informatives.

Le PADD, pièce fondamentale du dossier du PLU, exprime le projet urbain de la commune. Il permet pour les collectivités de passer d'une démarche jusqu'alors essentiellement réglementaire à une démarche de projet.

II.2.1) le PADD

L'article R.123-1 du Code de l'urbanisme confirme le PADD comme partie intégrante du PLU et le rend ainsi opposable à toute personne publique ou privée (art.L.123-5, du Code de l'urbanisme). Ce document définit les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune, notamment en vue de favoriser le renouvellement urbain et de préserver la qualité architecturale et l'environnement (article.R.123-3, du Code de l'urbanisme).

Il peut caractériser « les îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou réhabiliter, identifier les espaces ayant une fonction de centralité, existants, à créer ou à développer »; « prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre », en ce qui concerne notamment les entrées de ville, les voies et espaces publics, les paysages, la diversité commerciale des quartiers et, le cas échéant, le renouvellement urbain.

En dehors des dispositions obligatoires, telles que « les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues », le PADD peut préciser (art.R.123-3, du Code de l'urbanisme):

- les mesures de nature à préserver les centres villes et les centres de quartier, les développer ou en créer de nouveaux;
- les actions et opérations relatives à la restructuration ou à la réhabilitation d'îlots, de quartiers ou de secteurs;
- les caractéristiques et le traitement des rues, sentiers piétonniers et pistes cyclables;
- les actions concernant la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers;
- les conditions d'aménagement des entrées de Ville (cf. art.L.111-1-4, du Code de l'urbanisme);
- les mesures pour la préservation des paysages.

Rien n'est prévu en ce qui concerne la présentation du PADD. Le document élaboré doit comporter:

- des **orientations**,
- des **prescriptions écrites**,
- des **documents graphiques**.

Compte tenu de l'importance du PADD dans le dispositif des PLU, il est probable que son contenu sera précisé par les juridictions administratives qui pourront être saisies.

Le PADD fait partie des éléments opposables du PLU. Aux termes de l'article R.123-1 du Code de l'urbanisme ses orientations et prescriptions ainsi que ses documents graphiques sont opposables au même titre que le règlement.

II.2.2) le règlement

Inscrit dans le prolongement des orientations définies par le PADD, le règlement a pour objectif de définir le zonage (article R.123-4, du

Code de l'urbanisme) sur l'ensemble du territoire communal. Il délimite ainsi 4 types de zones, à l'exception des parties couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur :

- les zones urbaines, zones U (**art.R.123-5**, du Code de l'urbanisme),
- les zones à urbaniser, zones AU (**art.R.123-6**, du Code de l'urbanisme),
- les zones agricoles, zones A (**art.R.123-7**, du Code de l'urbanisme),
- les zones naturelles et forestières, zones N (**art.R.123-8**, du Code de l'urbanisme).

Les zones NB qui permettaient une urbanisation de secteurs naturels, sont supprimées. Les secteurs soumis à des risques naturels ou technologiques devront être identifiés de façon particulière, ainsi que les emplacements réservés ou les espaces boisés classés. Il doit en être de même des secteurs à protéger en raison de la richesse du sous sol (**art.R.123-11** et **R.123-12**, du Code de l'urbanisme).

Le règlement fixe ensuite les règles applicables à l'intérieur de chacune des zones. L'article **R.123-9** du Code de l'urbanisme précise les conditions d'établissement de ces règles.

II.2.3) Les documents graphiques

Les documents graphiques qui accompagnent le règlement ont pour fonction de localiser les divers secteurs et emplacements où s'appliquent les règles du PLU. Le zonage fait partie du contenu minimum du PLU (**art.L.123-1** et **R.123-11**, du Code de l'urbanisme), rendant en cas d'absence, le document illégal.

Ces documents font apparaître, par exemple, s'il y a lieu (**art.R.123-11**, du Code de l'urbanisme) :

- les espaces boisés classés,
- les secteurs protégés en raison de la richesse du sol ou sous sol,
- les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux espaces verts,
- les secteurs où la reconstruction des bâtiments existants peut être autorisée ou imposée avec la densité antérieure pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture,
- les éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles..., à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique,
- les zones, en montagne, qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski.

Les documents graphiques peuvent également faire apparaître, en application de l'article **R.123-12** du Code de l'urbanisme :

- dans les zones U : les terrains cultivés à protéger et inconstructibles, les emplacements réservés.,
- dans les zones N : les secteurs protégés en raison de la qualité de leur paysage où sont possibles des transferts de coefficient d'occupation des sols,
- dans les zones U et AU : les secteurs pour lesquels un plan coté à trois dimensions définit des règles spéciales.

Enfin les documents graphiques peuvent exprimer seuls (**art.R.123-9**, du Code de l'urbanisme) des règles jusqu'alors fixées par le règlement, telles que celles relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ainsi que celles relatives à l'implantation par rapport aux limites séparatives. Il est important de souligner que les documents graphiques sont opposables.

II.3) La procédure d'élaboration

L'article **L.123-6** du Code de l'urbanisme et les suivants ont trait à la procédure d'élaboration du PLU. Celui-ci est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune. L'établissement du PLU est prescrit par une délibération, qui fixe les objectifs et les modalités de la concertation. A l'initiative du maire ou à la demande du préfet (**art.L.123-7**, du Code de l'urbanisme), les services de l'état sont associés à l'élaboration.

Le groupe de travail chargé de l'élaboration du projet du plan doit procéder à diverses consultations (**art. L.123-8**, du Code de l'urbanisme) à condition que la demande en soit faite. Comme pour le SCOT, l'organisation de la concertation sur le projet, selon l'article **L.300-2** du Code de l'urbanisme, est une obligation comme l'est l'organisation d'un débat au sein du conseil municipal, 2 mois au moins avant son examen, et l'arrêt du projet de PLU.

L'article **L.123-9** du Code de l'urbanisme précise que la concertation et débat ayant eu lieu, le conseil municipal arrête le projet de PLU.

Les différentes personnes publiques associées à l'élaboration ainsi que, sur leur demande, les communes limitrophes et les EPCI directement intéressées font connaître leur avis dans un délai de 3 mois. A défaut les avis sont réputés favorables.

Le projet de PLU doit être soumis à enquête publique par le maire, enquête qui se déroule selon les règles fixées par la loi du **12 juillet 1983** relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Après enquête publique, le PLU peut être éventuellement modifié (**art.L.123-10**, du Code de l'urbanisme). Toutefois, si les modifications remettent en cause l'économie générale du plan, la jurisprudence ⁽¹⁾ considère qu'une enquête publique complémentaire est nécessaire. Le PLU est approuvé par délibération et tenu à disposition du public.

Cette approbation (**art.R.123-25**, du Code de l'urbanisme) donne un caractère définitif à l'opposabilité du PLU. L'effet principal est le transfert aux communes des compétences relatives à l'utilisation du sol. Ce transfert est définitif quelque soit le sort du PLU.

II.4) La révision du PLU

La révision du PLU (**art. L.123-13**, du Code de l'urbanisme) ne peut porter que sur une partie du plan, sur le périmètre d'une ZAC, sur l'évolution des franges de la ZAC ou lors de la première révision du PLU intervenant après l'entrée en vigueur de la loi. La loi institue une possibilité de révision d'urgence, en cas de projet présentant un caractère d'intérêt général, avec enquête publique conjointe sur le projet et la révision du PLU.

Au titre de l'article **L. 123-13** du Code de l'urbanisme, la modification du PLU intervient par délibération du conseil municipal, après enquête publique, en absence d'attente à l'économie générale du PLU, et en l'absence de réduction des mesures de protection des espaces naturels ou de risques graves de nuisance. Le projet de modification doit être notifié aux personnes publiques associées, avant enquête publique.

II.5) La modification du PLU

Il existe également un champ de modification restreint obligatoire notamment lors du passage d'une zone naturelle à une zone urbaine. La suppression ou la réduction des règles du PLU portant sur la réalisation d'aires de stationnement relève de la modification.

III/ LES DISPOSITIONS APPLICABLES

AUX ZAC

Les PAZ qui fixaient les règles applicables dans les ZAC sont supprimés (**art. L123-3**, du Code de l'urbanisme). Ces zones sont désormais régies par le règlement du PLU qui précise obligatoirement :

- la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ;
- la localisation prévue pour les ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts.

IV/ LE RÉGIME TRANSITOIRE

Le passage du POS au PLU doit se faire progressivement. **l'article L.123-19** du Code de l'urbanisme définit les modalités de ce transfert et distingue selon que le POS est approuvé, en cours d'élaboration ou en cours de révision :

- un POS approuvé avant le 1^{er} avril 2001 demeure applicable jusqu'à sa prochaine révision;
- pour un POS en cours d'élaboration au 1^{er} avril 2001, il faut distinguer selon que le projet a été ou non rendu public:
 - si le projet a été rendu public, il demeure opposable pendant une durée de 3 ans à compter de la date de l'arrêté qui l'a rendu public. Il peut être approuvé selon le régime antérieur dans un délai d'un an après le 1^{er} avril 2001. Il est ensuite soumis au régime des POS approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi.
 - lorsque le POS rendu public n'a pu être approuvé dans le délai d'un an, la procédure doit être poursuivie sous le régime des PLU. Le POS continue à être opposable jusqu'à l'expiration de son délai de validité de 3 ans, à moins qu'il ne soit remplacé par un PLU.
 - Si le projet n'a pas été rendu public avant le 1^{er} avril 2001, le régime des PLU s'applique
- lorsque le POS est en révision, les textes distinguent selon qu'il a été arrêté ou non avant le 1^{er} avril 2001:
 - pour un projet de POS arrêté, la révision se poursuit selon le régime antérieur pendant un an. L'approbation devrait donc intervenir avant le 1^{er} avril 2002. passé ce délai, le nouveau régime s'appliquera.
 - Pour un projet de POS non arrêté au 1^{er} avril 2001, la procédure devra se poursuivre sous le régime des PLU.

Les textes de référence :

- loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains,

- décret n°2001-260 du 27 mars 2001 modifiant le code de l'urbanisme,
- décret n°2001-261 sur les zones d'aménagement concerté,
- décret n°2001-262 sur les certificats d'urbanisme

Jurisprudence

Pour les PLU comme pour les POS, le contrôle qui sera exercé sur la détermination des zones sera un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

- pour un accroissement considérable de l'urbanisation en front de mer (CE, 10 février 1997, Commune de Théoule-sur-Mer, req. n°91532);
- pour une ancienne zone ND transformée en zone U pour la délivrance d'un permis (CE, 4 février 1995, Bermon, req., tables, p.1077),
- pour la création d'une zone U sur une ancienne zone ND exposée à la chute de pierre (CE, 8 juillet 1994, Commune de Saint-Egrève, req. n°146556),
- pour la création d'une zone artisanale et industrielle à proximité immédiate d'une zone ND (CE, 8 juin 1994, Commune de Bourth, req. n°147683),
- pour la création d'une zone NC sur des parcelles contiguës à des parcelles déjà urbanisées ou à urbaniser (CE, 21 juillet 1995, Commune d'Aston, req. n°98271),
- pour la création d'une zone NC à proximité immédiate d'habitations (CE, 12 avril 1995, Stribick-Bosc, req. n°147497),
- pour la création d'une zone ND dans un secteur déjà urbanisé et dans un site ne présentant pas de caractère particulier au titre des richesses naturelles et des paysages (CE, 28 septembre 1997, Commune de Frangy, req. n°149191).

1 Conseil d'État 1^{er} juin 1984, Association de défense des propriétaires et assimilés de Saint-Gervais.

URBANISME: Le certificat d'urbanisme

La loi SRU opère dès son entrée en vigueur, une réforme importante en supprimant le certificat d'urbanisme de l'article L.111-5 relatif aux divisions de terrains. Quand au certificat informatif, la loi impose certaines modifications quand à son utilité (1) et sa délivrance (2).

I/ OBJET DU CERTIFICAT D'URBANISME

L'article 30 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouveau Urbains modifie l'article L.410-1 du Code de l'Urbanisme qui organise la délivrance:

- d'un certificat A ordinaire (ou simplifié) qui indiquait si le terrain concerné pouvait être affecté à la construction,
- d'un certificat B pré-opérationnel indiquant si le terrain peut être utilisé pour la réalisation d'une opération déterminée, celle-ci étant précisée dans la demande.

Il informe sur l'étendue des droits et obligations des candidats-construc-teurs sur le terrain objet de la demande de certificat. Il permet ensuite de garantir l'administré contre les changements de réglementation de l'urbanisme. Il résulte des dispositions de l'article L.410-1 du Code de l'urbanisme, qui ne vise au sens littéral que les certificats portant sur un projet précis, appelés également « certificats opérationnels ». Cependant la jurisprudence administrative a étendu cet effet à l'ensemble des certificats. Cet effet conservatoire des droits des administrés n'est pourtant pas absolu: si le certificat constitue bien une garantie contre les modifications de la règle d'urbanisme, il ne peut assurer l'obtention d'un permis de construire.

Jusqu'à l'intervention de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, le certificat d'urbanisme pouvait être soit positif (en cas de terrain constructible) soit négatif (en cas de terrain non constructible).

Désormais, « le certificat d'urbanisme indique les dispositions d'urbanisme et les limitations administratives au droit de propriété et le régime des taxes et participations d'urbanisme applicables à un terrain ainsi que l'état des équipements publics existants ou prévus » (art. L.410-1 du Code de l'urbanisme).

II/ LA DÉLIVRANCE DU CERTIFICAT D'URBANISME

II.1) Le contenu

Le certificat d'urbanisme est essentiellement une information donnée à l'administré. Il doit mentionner d'une part:

- les dispositions d'urbanisme applicables au terrain,
- les limitations administratives au droit de propriété affectant le terrain,
- les équipements publics mentionnés à l'article L.421-5 du Code de l'Urbanisme, existants ou prévus, desservant le terrain.

La nouvelle rédaction de cette disposition est plus restrictive qu'auparavant. En effet, l'ancienne rédaction faisait référence aux équipements « notamment » visés à l'article L.421-5 du Code de l'urbanisme. L'adverbe « notamment » a été supprimé.

De même l'ancienne rédaction mentionnait « les équipements existants ou futurs ». Ce sont désormais les équipements « prévus » et non pas seulement « futurs » dont il faut faire mention.

D'autre part:

- le régime des taxes et participations d'urbanisme applicables au terrain,

- la mention, lorsqu'il s'agit d'un certificat « opérationnel » du deuxième alinéa de l'article L.410-1 du Code de l'urbanisme, que le terrain peut être utilisé pour l'opération mentionnée dans la demande.

Dans ce cas, l'abrogation de l'ancien article R.410-13 du Code de l'urbanisme exonère l'administration de l'obligation antérieure d'énoncer les dispositions d'urbanisme relatives notamment à la densité, à l'implantation, à l'aspect extérieur et à la hauteur des bâtiments, les conditions techniques, financières et juridiques à respecter, ainsi que les formalités à respecter préalablement à l'affectation du terrain à la construction.

En revanche, si le terrain ne peut pas être utilisé pour l'opération envisagée, l'administration doit mentionner précisément les raisons qui justifient cette impossibilité (art. R.410-15 du Code de l'urbanisme).

Mais aussi:

- la mention de la possibilité qu'un sursis à statuer puisse être prononcé en cas de demande d'autorisation d'occupation du sol (art. R.410-16 du Code de l'urbanisme),
- la mention précisant que le terrain est situé à l'intérieur d'une zone de préemption définie par le code de l'urbanisme (art. R.410-17 du Code de l'urbanisme).

Comme par le passé, les usagers peuvent demander deux types de certificats d'urbanisme:

- a) L'un, dans lequel ils demanderont des renseignements généraux sur le terrain. Le certificat indiquera précisément les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et le régime des taxes et participations d'urbanisme applicables au terrain.
- b) L'autre, dans lequel ils demanderont si une opération définie dans la demande peut être réalisée sur le terrain.

Comme sous l'ancienne législation, la réponse devra être négative « lorsque toute demande d'autorisation pourrait, du seul fait de la localisation du terrain, être refusée en fonction des dispositions d'urbanisme et, notamment, des règles générales d'urbanisme ».

L'un et l'autre de ces certificats d'urbanisme garantiront, pendant sa durée de validité, qui n'est pas modifiée, la stabilité des dispositions qu'il indique.

Les certificats d'urbanisme institués en vue de l'information de l'administration en cas de division de propriété, prévus par les articles L. 111-5e et R. 315-54 du Code de l'urbanisme sont supprimés. Le certificat de l'article R. 315-54 du Code de l'urbanisme est remplacé par une simple déclaration à la mairie.

II.2) L'instruction

La procédure d'instruction des certificats d'urbanisme dits de « simple information », qui indiquent seulement les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et le régime des taxes et participations d'urbanisme applicables au terrain est simplifiée:

- l'obligation pour le service instructeur, de consulter les autres autorités administratives est supprimée (article R. 410-4 du Code de l'urbanisme),

- dans les communes où les certificats d'urbanisme sont délivrés au nom de l'État, l'avis du maire n'est plus requis; le maire indiquera seulement au service instructeur, à l'occasion de la transmission de la demande, si des équipements nouveaux concernant le terrain sont prévus par la commune (article R. 410-8, du Code de l'urbanisme).

Lorsque le certificat précise si un projet défini peut être réalisé sur le terrain, cette consultation des autres autorités administratives et, le cas échéant, l'avis du maire sont maintenus.

La prorogation d'un certificat d'urbanisme est désormais possible, par périodes d'une année, tant que les prescriptions d'urbanisme, les servi-

tudes administratives et les taxes et participations applicables au terrain n'ont pas évolué (**article R. 410-18**, du Code de l'urbanisme).

II.3) La décision

Le certificat est délivré par le maire, au nom de la commune, lorsqu'elle est dotée d'un plan d'urbanisme approuvé. Il en est de même dans les communes qui auront approuvé une carte communale.

Les réponses aux demandes de certificats d'urbanisme seront adaptées dans les conditions suivantes :

- En cas de demande fondée sur l'ancien article L. 410-1 a du Code de l'urbanisme, il faut fournir un certificat d'urbanisme « *de simple information* », précisant les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et le régime des taxes et participations d'urbanisme applicables au terrain, mais ne précisant plus si le terrain est constructible,
- En cas de demande fondée sur l'ancien article L. 410-1 b du Code de l'urbanisme, il faut, après avoir précisé les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et le régime des taxes et participations d'urbanisme applicables au terrain, indiquer si l'opération décrite dans la demande peut être

réalisée sur le terrain.

Pour obtenir une réponse positive ou négative sur la constructibilité éventuelle du ou des terrains, le demandeur doit désormais, conformément au deuxième alinéa (nouveau) de l'article R. 410-1 du Code de l'urbanisme, indiquer « *la destination et la nature des bâtiments projetés, ainsi que la superficie de leurs planchers hors œuvre* ».

- En cas de demande fondée sur l'ancien **article L. 111-5** du Code de l'urbanisme, comme le précisait la circulaire du 18 janvier 2001 précitée, il faut fournir, pour chaque terrain issu de la division projetée, un certificat d'urbanisme, répondant, selon le contenu de la demande, aux caractéristiques précisées aux *a* ou au *b* ci-dessus, en appliquant la nouvelle règle de fond, c'est-à-dire sans tenir compte du fait que le terrain est issu d'une division.
- En cas de demande fondée sur l'ancien **article R. 315-54** du Code de l'urbanisme, il faut également fournir un certificat d'urbanisme pour chaque terrain issu de la division projetée, tout en précisant que la demande de certificat d'urbanisme ne dispense pas, si la division est postérieure au 28 mars 2001, d'adresser le plan de division à la mairie, en application du nouvel **article R. 315-54** du Code de l'urbanisme, si ce plan n'était pas joint à la demande de certificat d'urbanisme.

ENVIRONNEMENT: L'air

En transposant la directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) du 30 décembre 1996 reconnaît le droit de chacun à respirer un air qui ne nuise pas à la santé.

A cette fin, une obligation de surveillance de la qualité de l'air est établie de même qu'une planification est mise en place.

I/ L'OBLIGATION DE SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DE L'AIR

Cette obligation ne peut avoir une réelle portée que dans la mesure où son objet est précisé, si des moyens sont mis en place et enfin si des sanctions sont prévues.

A) L'objet de la surveillance

Des objectifs de qualité de l'air, des seuils d'alerte et des valeurs limites sont fixés, après avis de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale, en conformité avec ceux définis par l'Union européenne ou, par défaut, par l'Organisation mondiale de la santé. Ces objectifs, seuils d'alerte et valeurs limites sont régulièrement réévalués pour prendre en compte les résultats des études médicales et épidémiologiques.

a) Des objectifs de qualité

Selon l'article L 221-1 du Code de l'environnement il faut entendre par là, un niveau de concentration de substances polluantes dans l'atmosphère, fixé sur la base des connaissances scientifiques, dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs de ces substances pour la santé humaine ou pour l'environnement. Ces objectifs doivent être atteints dans une période déterminée.

b) Des seuils d'alerte

Il s'agit d'un niveau de concentration de substances polluantes dans l'atmosphère au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé humaine ou de dégradation de l'environnement à partir duquel des mesures d'urgence doivent être prises.

c) Des valeurs limites

Ce sont des niveaux maximums de concentration de substances polluantes dans l'atmosphère. Elles sont fixées sur la base des connaissances scientifiques, dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs de ces substances pour la santé humaine ou pour l'environnement.

B) Les moyens de surveillance

Afin de garantir le respect des objectifs de qualité de l'air, un dispositif de surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement doit avoir été mis en place par certains acteurs et dans un calendrier déterminé.

a) Les acteurs

C'est l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qui au niveau national se voit confier cette tâche. Plus précisément l'Ademe est chargée de la coordination technique de la surveillance. Localement, ce sont des organismes agréés par l'État qui effectueront la surveillance.

Ceux-ci associent, des représentants de l'État, de l'Ademe, des collectivités territoriales ainsi que des diverses activités contribuant à l'émission des substances surveillées, des associations de protection de l'environnement, des associations de consommateurs et des personnalités qualifiées.

b) Le calendrier

Il varie en fonction de la taille des villes. Dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants la date-limite retenue est le 1^{er} janvier 1997. Quant aux agglomérations de plus de 100 000 habitants cette date est le 1^{er} janvier 1998. Enfin, pour toutes les autres le 1^{er} janvier 2000 constitue la date butoir.

C) La sanction de la surveillance

Lorsque les seuils d'alerte sont atteints des mesures sont prises. Plusieurs niveaux, pour chaque type de polluants (dioxyde de soufre SO₂, dioxyde d'azote NO₂, et ozone O₃) sont établis:

Exemple: le dioxyde d'azote

Les valeurs ci-dessous sont exprimées en micro grammes par mètre cube. L'expression du volume doit être ramenée aux conditions de température et de pression suivantes: 293 K et 101,3 kPa.

La période annuelle de référence va du 1^{er} janvier au 31 décembre.

Objectifs de qualité:

- centile 50, calculé à partir des valeurs moyennes par heure prises pour toute l'année, égal à 50 µg/m³;
- centile 98, calculé à partir des valeurs moyennes par heure prises sur toute l'année, égal à 135 µg/m³.

Seuil d'alerte: 400 µg/m³ en moyenne horaire.

Valeur limite: centile 98, calculé à partir des valeurs moyennes par heure ou par périodes inférieures à l'heure, prises sur toute l'année, égal à 200 µg/m³. (Extraits du décret n° 98-360 du 6 mai 1998)

Au niveau 1, les services de l'État (Préfecture, Drire, Ministère) sont mis en vigilance. Au niveau 2 le public fait l'objet de mesures d'information par le biais des médias locaux. Il s'agit de renseignements sur le polluant concerné (date, lieu, seuil dépassé, évolution probable,...). A ces données s'ajoutent des recommandations sanitaires, et des actions de prévention. Enfin, au niveau 3 qui est le niveau d'alerte, une information du public est réalisée par l'administration. Le préfet peut prendre des mesures restrictives (abattement des émissions industrielles ou liées aux transports), mesures que prévoient les plans de protection de l'atmosphère.

Ces mesures comportent un dispositif de restriction ou de suspension des activités concourant aux pointes de pollution, y compris de la circulation des véhicules. Dans ce dernier cas, l'accès aux réseaux de transports publics est gratuit.

II/ LA PLANIFICATION

Elle est prévue par la loi sur l'air. Elle se concrétise à travers trois types de plans.

A) Les plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA)

Les PRQA fixent les orientations permettant de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets. Elles portent sur:

- La surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé humaine, les milieux naturels et agricoles et sur le patrimoine
- La maîtrise des pollutions atmosphériques dues aux sources fixes d'origine agricole, industrielle, tertiaire ou domestique.
- La maîtrise des émissions de polluants atmosphériques dues aux sources mobiles, notamment aux moyens de transport.
- L'information du public sur la qualité de l'air et sur les moyens dont il peut disposer pour concourir à son amélioration.

Des orientations spécifiques peuvent être fixées dans certaines zones. Le Code de l'environnement (articles L 222-1 à L 222-3) et le décret n° 98-362 du 6 mai 1998 précisent, le contenu, la procédure d'élaboration ainsi que la valeur de ces plans.

a) Contenu

Le plan régional pour la qualité de l'air, comprend :

- Une évaluation de la qualité de l'air, au regard notamment des objectifs de qualité de l'air
- Une évaluation des effets de la qualité de l'air sur la santé, sur les conditions de vie, sur les milieux naturels et agricoles et sur le patrimoine
- Un inventaire des principales émissions des substances polluantes
- Un relevé des principaux organismes qui contribuent à la connaissance de la qualité de l'air et de son impact sur l'homme et l'environnement.

b) Élaboration

1. La phase de rédaction

Le projet de plan régional pour la qualité de l'air est élaboré par le préfet de région, assisté par une commission placée sous sa présidence. Cette commission comprend des représentants des différents services de l'État (Drie, Diren, DASS), ainsi que de l'Ademe, des représentants des collectivités territoriales, des représentants des activités contribuant à l'émission de substances susceptibles d'affecter la qualité de l'air ; des représentants des organismes de surveillance de la qualité de l'air, ainsi que des représentants des associations de protection de l'environnement, de consommateurs, d'usagers des transports, et des personnalités qualifiées.

2. La phase de consultation et d'information

Le préfet de région soumet le projet de plan pour avis :

- au comité régional de l'environnement et aux conseils départementaux d'hygiène
- au conseil régional
- aux conseils généraux des départements de la région
- aux conseils municipaux des communes de la région couvertes par un plan de déplacements urbains ou un plan de protection de l'atmosphère
- aux autorités organisatrices des transports urbains concernés.

Ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de trois mois après transmission du projet de plan régional pour la qualité de l'air.

Le projet de plan est mis à la disposition du public au siège des préfectures et des sous-préfectures pendant deux mois.

Les observations du public sur le projet de plan sont consignées sur des registres ouverts à cet effet.

3. La phase d'adoption

Le projet de plan régional pour la qualité de l'air, éventuellement modifié pour tenir compte des observations et des avis, est approuvé par un arrêté du préfet de région. Cet arrêté est publié au Recueil des actes administratifs de chacune des préfectures de la région. Un avis de publication est inséré, dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans les départements concernés.

Tous les cinq ans, le plan fait l'objet d'une évaluation par le préfet de région. A l'issue de cette évaluation, le préfet de région peut décider de

procéder à une révision. Dans le cas où l'évaluation fait apparaître que les objectifs de qualité de l'air n'auraient pas été atteints, le préfet de région est obligé de procéder à la révision.

c) Valeur

Le Plan régional pour la qualité de l'air est opposable aux Plans de protection de l'atmosphère.

B) Les plans de protection de l'atmosphère (PPA)

Ces plans sont obligatoires dans toutes les agglomérations de plus de 250000 habitants, ainsi que dans les zones où, les valeurs-limites de qualité de l'air sont dépassées ou risquent de l'être.

a) Contenu

Le PPA a pour objet, de ramener la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau inférieur aux valeurs limites. A cette fin, il fixe un délai au terme duquel la situation sera rétablie. Il définit également les modalités de la procédure d'alerte. Il peut, également, renforcer les mesures techniques.

b) Procédure

Le préfet prend l'initiative de l'élaboration du plan. Le projet de plan est, après consultation du comité régional de l'environnement et des conseils départementaux d'hygiène concernés, soumis, pour avis, aux conseils municipaux et, lorsqu'ils existent, aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale intéressés. L'avis qui n'est pas donné dans un délai de six mois après transmission du projet de plan est réputé favorable. Il est ensuite soumis à enquête publique. Il est définitivement adopté par arrêté du préfet.

Tous les cinq ans il fait l'objet d'une évaluation qui peut déboucher éventuellement sur sa révision.

c) Valeur

Le PPA doit être compatible avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe.

C) Les plans de déplacement urbain (PDU)

Les Plans de déplacements urbain étaient prévus par la loi d'orientation sur les transports intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI). Ils étaient facultatifs. Avec la loi sur l'air ils deviennent obligatoires pour les agglomérations de plus de 100000 habitants dans un délai de deux ans. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 a repoussé ce délai. Il vient une nouvelle fois d'être assoupli par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), du 13 décembre 2000.

L'objet de ce plan est de gérer harmonieusement l'utilisation de la voirie et celle des différents modes de déplacement.

a) Contenu

Il fixe les orientations relatives :

- à la diminution du trafic automobile
- au développement des transports collectifs et des moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied
- à l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération, afin de rendre plus efficace son usage, notamment en l'affectant aux différents modes de transport et en favorisant la mise en œuvre d'actions d'information sur la circulation
- à l'organisation du stationnement sur le domaine public, sur voirie et souterrain, notamment la classification des voies selon les catégories

d'usagers admis à y faire stationner leur véhicule, et les conditions de sa tarification, selon les différentes catégories de véhicules et d'utilisateurs, en privilégiant les véhicules peu polluants

- au transport et la livraison des marchandises de façon à en réduire les impacts sur la circulation et l'environnement

- à l'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage

Il précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre. Il est accompagné d'une étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient.

b) Procédure

Le plan de déplacements urbains est élaboré à l'instigation de l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains sur le territoire qu'il couvre. Les services de l'État sont associés à son élaboration.

Sont consultés à leur demande, les représentants des professions et des usagers des transports, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement.

L'avis des conseils municipaux, généraux et régionaux intéressés ainsi que des préfets est sollicité. L'avis qui n'est pas donné dans un délai de trois mois après transmission du projet de plan est réputé favorable.

Une enquête publique est menée.

Le plan est ensuite approuvé par le préfet après délibération de l'autorité organisatrice des transports. La délibération est réputée prise si elle n'intervient pas dans un délai de trois mois après transmission du projet de plan.

Tous les cinq ans le plan fait l'objet d'une évaluation. En fonction des résultats il est révisé.

c) Valeur

Le plan doit être compatible avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur, des directives territoriales d'aménagement, ainsi qu'avec le plan régional pour la qualité de l'air s'il existe.

Les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan.

FINANCES PUBLIQUES :

Les dotations globales

L'État contribue au financement des collectivités territoriales par le biais de dotations globales inscrites dans les deux sections de leurs budgets. Ces concours financiers de l'État se caractérisent par le fait qu'ils sont libres d'emploi et que leur obtention est automatique.

Ainsi l'aide de l'État aux collectivités territoriales s'accroît-elle, sans pour autant faire peser sur elles une tutelle financière trop lourde.

I/ LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT

Si la dotation générale de décentralisation est comme son nom l'indique liée à la réforme de 1982, la dotation globale de fonctionnement, elle, est bien antérieure.

A) La dotation globale de fonctionnement (DGF)

Créée par la loi du 3 janvier 1979, la DGF devait être profondément modifiée par la loi du 29 novembre 1985 et plus récemment par la loi du 31 décembre 1993.

a) La DGF des communes et des EPCI (110,18 milliards de francs en 2000)

Elle se subdivise en deux parties :

1° La dotation forfaitaire (81,30 Mdf)

Elle rassemble les différentes dotations qui avant la réforme de 1993 formaient la DGF (dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation et les concours particuliers). Elle est répartie en fonction de la population.

2° La dotation d'aménagement (10,10 Mdf) comprend trois dotations :

- la dotation des groupements de communes (5,6 Mdf). Sont éligibles à cette dotation les EPCI à fiscalité propre, dont les communautés d'agglomération ;
 - la dotation de solidarité urbaine (DSU) (3,7 Mdf) est répartie entre certaines communes qui connaissent une situation difficile ;
 - la dotation de solidarité rurale (DSR) (1,7 Mdf) est attribuée aux bourgs-centres et aux petites communes à faible potentiel fiscal.
- Une dotation spéciale instituteur faisait partie de la DGF jusqu'en 1986. Depuis, elle a une existence autonome.

b) La DGF des départements (18,5 Mdf)

Elle comprend trois dotations :

1° La dotation forfaitaire (6,9 Mdf)

est proportionnelle aux sommes versées l'année précédente.

2° La dotation de péréquation

qui se subdivise en deux parts : l'une est répartie en fonction de l'insuffisance de potentiel fiscal, l'autre en relation avec le produit de l'impôt sur les ménages.

3° La dotation de fonctionnement minimal

qui met en place un mécanisme de péréquation entre les départements favorisés et ceux qui le sont moins.

4° La dotation de garantie

permet d'assurer à tous les départements une progression minimum. Depuis 1996, l'ensemble de la DGF évolue en fonction d'un indice égal à la somme du taux d'évolution des prix à la consommation et de la moitié du taux de croissance du PIB. (art L.1613-1 CGCT).

B) La dotation générale de décentralisation (DGD)

Créée en 1983, cette dotation est servie aux communes, aux départements et aux régions selon un régime complexe.

a) La constitution de la DGD

- le montant initial a été évalué en tenant compte de toutes les charges et ce au moment du transfert ;
- la DGD évolue de la même manière que la DGF ;
- son montant total pour 2000 était de 10 Mdf après prélèvement pour la CMU.

b) La répartition de la DGD

1° Les bénéficiaires

- les communes pour financer les transferts en matière d'urbanisme, de transports scolaires, de bibliothèques municipales, de services d'hygiène et de santé ;
- les départements pour financer les transferts en matière d'action sociale et de santé, de ports maritimes et de commerce, de travaux d'aménagement destinés aux cultures maritimes, de transports scolaires, d'enseignement, de bibliothèques départementales de prêts ;
- les régions pour financer les transferts en matière de modernisation de la flotte, de modernisation de la pêche côtière, d'aide aux entreprises de cultures marines, de ports fluviaux, d'enseignement. Enfin, la formation professionnelle fait l'objet d'une dotation distincte.

2° Les critères

En principe c'est sur la base des dépenses réelles de la collectivité dans le domaine de compétence transféré qu'est répartie la dotation. Les dépenses en question sont celles constatées dans le compte administratif. Mais, dans quelques cas (pêche côtière, enseignement...) la répartition se fait à partir de critères physiques ou financiers.

Enfin, plusieurs mécanismes de péréquation entre collectivités locales ont été mis en place et apportent éventuellement leurs concours financiers. Il s'agit : du Fonds de correction des déséquilibres régionaux, du Fonds de solidarité entre les communes de la Région Ile de France, du Fonds de péréquation des espaces régionaux. De plus, l'État a mis en place un Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et un Fonds national de péréquation.

II/ LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT

A) La dotation globale d'équipement (DGE)

La DGE a pour bénéficiaires les départements et les communes, mais le régime n'est pas le même dans les deux cas.

a) La DGE des communes (2,65 MdF)

A l'origine, la DGE des communes comprenait deux parts, à partir de 1985 le montant de la deuxième part bénéficiant aux petites communes de moins de 2 000 habitants ou moins de 20 000 sur option sera distribué sous forme de subventions spécifiques par le préfet après avis d'une commission d'élus locaux.

Depuis 1996, la première part a disparu. La seconde (en réalité des subventions spécifiques) ne bénéficie plus qu'aux communes de moins de 20 000 habitants à faible potentiel fiscal, ainsi d'ailleurs qu'aux groupements de communes de même taille démographique. Le critère fiscal ne s'appliquant pas dans ce cas.

b) La DGE des départements (2,85 MdF)

Elle se subdivise en deux parts :

1° La première part comprend elle-même deux fractions et une majoration :

- la fraction principale qui représente (75 %) est répartie entre tous les départements sur la base d'un taux de concours ;
- la fraction voirie (20 %) est attribuée comme son nom l'indique en fonction de la longueur de la voirie départementale ;
- la fraction « majoration » est distribuée aux départements à faible potentiel fiscal.

2° La seconde part se décompose en une fraction et deux majorations :

- la fraction principale est répartie au prorata des dépenses d'aménagement foncier ;
- la première majoration est spécifique à l'aménagement foncier la seconde majoration est répartie sur la base du potentiel fiscal.

La DGE est indexée sur le taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

B) Les autres dotations

a) Le FCTVA (art L.1615-1 à L.1615-10 CGCT) 21,820 MdF en 2000

1° Origine

Le Fonds de compensation de la TVA a été mis en place par la loi de finances pour 1978. Il prenait le relais du Fonds d'équipement des collectivités locales lui-même institué par la loi du 13 septembre 1975. Il s'agissait de mettre fin à une situation dénoncée par tous les élus locaux : à travers la TVA l'État empochait d'une main ce que d'une autre main il avait accordé par le biais à l'époque de subventions spécifiques.

2° Fonctionnement

Sont bénéficiaires du Fonds, les communes, les départements, les régions, les groupements de communes. Ils perçoivent une somme qui est proportionnelle à leurs dépenses d'investissement. Ces dépenses sont celles inscrites dans le compte administratif de la pénultième année d'où un décalage de deux ans qui a souvent été critiqué.

b) La DDEC et la DRES

Ces deux dotations ont été instituées lors du transfert de compétences en matière d'enseignement. La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) sert à financer les dépenses de construction et d'entretien des lycées tandis que la dotation départementale d'équipement des collèges permet de financer la construction et l'entretien des collèges. Ces deux dotations sont réparties sur la base de critères physiques tels que la population scolarisable et la capacité d'accueil des établissements.

Il faut ajouter à ces dotations, celles qui de plus en plus nombreuses viennent compenser des exonérations d'impôts ou des dégrèvements fiscaux. En 1999 ces dotations s'élevaient à 24 % du produit des quatre taxes. Ce qui veut dire que l'État est devenu le premier contribuable des collectivités territoriales.

ACTUALITÉ : Le volontariat, les particularités d'un statut

L'année 2001 a été déclarée « année internationale du volontariat. ». Cette même année, le Conseil de l'Europe, dans sa recommandation 1496, déclare : « *Le volontariat est un geste d'apprentissage, de partage et de solidarité; le volontariat permet aux jeunes et aux moins jeunes d'acquérir une expérience de la vie, un esprit civique et des compétences professionnelles. Il participe de la transmission du savoir. Il améliore l'employabilité des personnes volontaires au chômage et permet aux personnes âgées de rester actives. L'activité volontaire représente dans de nombreux pays une part importante du produit intérieur brut. Elle répond à des changements sociaux et à de nouveaux besoins et souffrances humaines. Parfois le volontariat anticipe l'intervention des politiques par la création de nouveaux types de services, appelés à devenir des emplois rémunérés. L'activité volontaire est donc source d'emplois.* »

Autant d'actes ou de déclarations qui soulignent le poids croissant de ce que certains appellent le tiers-secteur, tant au niveau médiatique – renforcé par le prix Nobel de la paix reçu par Handicap International en 1997¹ ou par Médecins Sans Frontières en 1999 – qu'économique et social. Mais la définition proposée par le Conseil de l'Europe fait un peu figure d'auberge espagnole, sans doute pour contenter tous les convives. Entre le « volunteer » anglo-saxon et le volontariat à la française, il y a autant de différences qu'il peut en exister, en France justement, entre le volontariat ou le bénévolat.

I/ LE VOLONTARIAT, ENTRE BÉNÉVOLAT ET SALARIAT

I.1) De la bonne volonté...

Un bénévole est une personne de bonne volonté, c'est-à-dire selon le Petit Larousse, quelqu'un qui agit sans obligation et sans contrepartie. Intimement lié au monde associatif, le bénévolat implique donc une activité, mais une activité au service du bien commun, librement décidée sur la seule base de ses convictions ou de ses envies. Mettre au même niveau les envies et les convictions n'est pas anodin. Au-delà du seul aspect altruiste du bénévolat, il s'agit de souligner l'absence de contraintes qui pèse sur le bénévole. Son engagement n'est qu'un engagement moral, ce qui signifie qu'il n'est pas lié contractuellement à la structure associative.

Il est libre, entre autres, d'exprimer son désaccord et même de cesser son activité sans aucune forme de procès. Autrement dit, il s'agit d'un engagement informel :

- Engagement de la structure d'accueil dans la mesure où celle-ci autorise d'une certaine façon le bénévole à agir en son nom ;
- Engagement du bénévole dans la mesure où celui-ci met son temps et ses compétences au service des objectifs de la structure.

I.2) ... à l'engagement dans la durée

Mais surtout, ce qui caractérise l'engagement bénévole, c'est sa dimension temporaire. Seule une reconduction tacite permet de lui donner un caractère durable. A contrario, le volontariat qu'il soit public, avec le volontariat civil, ou associatif, par le biais du volontariat de solidarité internationale, implique un engagement dans la durée. Cette durée

trouve à se matérialiser dans des textes législatifs ou réglementaires et par contrat, autant d'écrits qui traduisent les droits et devoirs de chacun des partenaires.

Par cette contractualisation, le volontaire se met dans la durée au service de la collectivité, en France ou ailleurs. Cet acte ne doit, en principe, recevoir aucunes contreparties financières autres que celles lui assurant des conditions de vie décentes. Pendant cette mise à disposition, ces indemnités constituent la seule source de revenus du volontaire. Si l'on reconnaît des caractéristiques du bénévolat, générosité et action, on ne peut s'empêcher de penser également à une certaine forme de travail.

En première approche, le travail peut se définir comme une activité visant à la production d'une œuvre utile. Mais, il ne faut pas oublier, le travail permet aussi, et bien souvent surtout, à l'individu d'assurer sa subsistance et, éventuellement, celle de ses proches. Plus largement encore, André Gorz le considère comme « *une activité dans la sphère publique, demandée, définie, reconnue utile par d'autres et, à ce titre, rémunérée par eux. C'est par le travail rémunéré (et plus particulièrement par le travail salarié) que nous appartenons à la sphère publique, acquérons une existence et une indemnisation sociales (c'est-à-dire une « profession »), sommes insérés dans un réseau de relations et d'échanges où nous nous mesurons aux autres et nous voyons conférer des droits sur eux en échange de nos droits envers eux.* 2 »

I.3) Volontariat versus salariat

On voit, au travers de ces définitions, ce qui peut rebouter certaines associations dans une assimilation du volontariat à du travail, l'idée de contrepartie allant à l'encontre d'une certaine idée de l'altruisme. Pourtant, sans s'appesantir sur les conditions parfois très avantageuses qui sont proposées aux volontaires, limiter le volontariat au seul désintéressement paraît réducteur, en témoigne la définition du Conseil de l'Europe proposée en introduction.

Plus encore qu'une distinction d'avec le travail, finalement de l'ordre des convictions, la différenciation d'avec le salariat relève d'un enjeu autrement plus important, ne serait-ce qu'en raison des risques toujours possible de requalification des contrats. Or en la matière, les définitions peuvent prêter à confusion. Dans son arrêt « Société Générale » du 13 novembre 1996, la Cour de cassation a unifié le régime du salariat dans le droit du travail et droit de la sécurité sociale, le définissant comme un travail accompli dans le cadre d'un « *lien de subordination à l'égard de l'employeur* ». Depuis, l'arrêt « Labbane » de décembre 2000 a réintroduit en sus le critère de « *dépendance économique* ».

Derrière cette jurisprudence, dont l'importance est à la mesure de l'absence de définition législative, se profile indéniablement, ce qu'il est désormais convenu d'appeler la norme fordiste. L'accord salarial qui relève de ce mode de régulation consiste en un échange tacite entre employeurs et employés : sécurité de l'emploi et rémunération relative-ment élevée contre renoncement à l'autonomie dans le travail.

II/ DIVERSITÉ DU VOLONTARIAT

C'est bien ici que réside la principale difficulté. Dès lors que le salariat est censé englober toute activité encadrée et offrir un moyen de subsistance, le positionnement statutaire du volontariat devient délicat. Or, par son histoire et par philosophie, le volontariat s'est toujours considéré sinon contre, du moins à côté de la norme sociale, du fordisme

dominant, de la sphère marchande. D'où la nécessité de se rattacher un cadre précis. Et cela tant pour le volontariat de solidarité internationale que pour le nouveau service civil.

II.1) Le volontariat de solidarité internationale

Le volontariat de solidarité internationale est aussi divers que les Organisations non Gouvernementales (ONG) qui le portent. Des petites structures aux grandes associations humanitaires spécialisées dans les situations d'urgence, des développeurs en passant par les associations confessionnelles, elles sont toutes les héritières, dans des proportions propres à chacune, de l'esprit missionnaire, du tiers-mondisme et de l'anti-colonialisme.

Ces associations ont pour objet d'apporter leur concours dans des régions en difficulté. Les actions relèvent alors des domaines du développement économique, agricole ou social, de la protection de l'environnement, de l'action humanitaire d'urgence ou encore de la défense des droits de l'homme et la promotion de la démocratie. Dans ce cadre, le volontariat est destiné à agir au plus près du terrain en collaboration avec les acteurs locaux. Et, ce qui ne peut être négligé, il s'agit d'une main d'œuvre motivée et a priori bon marché.

Et ce d'autant plus qu'à l'enthousiasme, et parfois l'amateurisme, des années soixante s'est ajoutée une volonté affirmée de professionnalisation. Une volonté qui trouve sa traduction dans le recrutement de volontaires de plus en plus diplômés - plus de la moitié des volontaires partis en 1999 avaient un niveau supérieur à bac+3 - et de plus en plus âgé - 1/3 à plus de 29 ans. Or, même si les candidatures sont nombreuses, les personnes répondant aux caractéristiques qu'exige une expatriation en situation souvent difficile le sont moins¹. Il n'est donc pas rare de voir les associations, françaises ou étrangères, entrer dans une logique de concurrence pour recruter la perle rare. Si bien que le revenu de subsistance prévu par le décret du 30 janvier 1995 *relatif aux volontaires civils et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale*, porte parfois mal son nom.

Ce décret, qui sert de référence au volontariat, définit, dans le cadre d'un conventionnement entre l'État et les associations de solidarité internationale, les droits du volontaire et les devoirs des associations. Le contrat prévoit, entre autres, une formation préalable à l'expatriation, cette dernière étant comprise entre 1 et 6 ans². Dans ce cadre :

- Le volontaire et ses ayants-droit bénéficient d'une large couverture sociale : maladie, maternité, invalidité, décès, accident du travail, maladie professionnelle, vieillesse, ainsi que d'une mutuelle complémentaire et d'une assurance rapatriement sanitaire.
- A son retour, s'il ne peut bénéficier de l'assurance chômage ou du R.M.I., le volontaire a droit, pendant 9 mois au plus, à une prime forfaitaire de réinsertion versée par le Ministère des Affaires Étrangères.
- Le volontaire reçoit une indemnité de subsistance et des avantages en nature sur place.
- Les volontaires expatriés pendant deux ans reçoivent à leur retour une indemnité de fin de mission (actuellement de l'ordre de 3660 euros).

Si ce décret définit des obligations a minima, il ne fixe aucun plafond, notamment sur l'indemnité de subsistance. Si bien que les associations, selon leurs moyens ou leurs principes, sont amenées à proposer des conditions parfois éloignées les unes des autres. Mais il est une règle sur laquelle elles sont en principe d'accord, à savoir le refus de différencier en interne les indemnités selon le niveau de compétence.

II.2) Le nouveau volontariat civil

La fin du service national obligatoire (pour les Français nés après le 31 décembre 1978) ne devrait pas contribuer à atténuer les difficultés de

recrutement des associations, au contraire. Car force est de reconnaître que de nombreux jeunes se découvraient une vocation à la solidarité à l'occasion du service national³. Ainsi jusqu'en juin 2001, près d'un quart des volontaires partait dans le cadre de la coopération de service national (CSN).

La fin du service national et de sa composante civile ne touche pas que les ONG. Elle risque aussi de créer un vide pour les ministères, les établissements publics et les collectivités locales qui avaient su utilement trouver une place à ces jeunes qui effectuaient leur service national sous forme civile. Pour combler ce vide, le législateur a défini le volontariat civil⁴, un volontariat de statut public⁵.

Ouvert aux jeunes, femmes et hommes, de plus de 18 ans et de moins de 28 ans, il leur permet d'accomplir un service civil d'une durée de 6 à 24 mois. Effectué dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de la protection des personnes et des biens, de la protection de l'environnement et dans le domaine de la cohésion sociale et la solidarité, le volontariat civil peut être accompli en France ou à l'étranger. Placés sous l'autorité d'un ministre, ces jeunes sont rémunérés sur une base équivalant à 50 % de l'indice brut de la fonction publique, soit environ 527 euros. Toutefois, en cas de mission à l'étranger, ils perçoivent une indemnité supplémentaire, variable selon la destination.

Le dispositif est encore trop récent pour qu'un quelconque bilan soit avancé. Mais, s'il est probable que les expatriations devraient conserver tout leur attrait, les collectivités locales, notamment, ne cachent pas une certaine inquiétude pour les missions de proximité.

II.3) Un travail engagé ?

Les interrogations que portent les associations sur le volontariat de solidarité internationale, la réussite ou non du nouveau volontariat civil sont autant de pistes pour un renouvellement de cette forme de travail. Car la clarté des intentions, concilier activité et engagement social, ne peut faire oublier que des difficultés subsistent.

Ainsi certaines associations font du volontariat un préalable à une embauche ultérieure ou envoient sur des postes similaires, aussi bien des volontaires que des salariés. Le risque est alors grand de faire apparaître le volontariat comme un gisement de compétences à bon marché, le volontariat civil n'échappant pas à ce type de critiques.

D'autres associations n'hésitent pas à proposer des conditions très avantageuses pour obtenir les compétences dont ils ont besoin. Et après tout, si l'urgence le commande, cela peut se justifier. Certains dénonceront ici une dérive à l'anglo-saxonne, mais puisque les associations ont choisi, qui oserait les en blâmer, de dépasser l'obligation de moyens pour s'imposer une obligation de résultats, on peut y trouver une certaine logique. Il ne s'agit pas pour autant de condamner le volontariat dans sa forme actuelle, mais plutôt de l'inviter à réaffirmer, réinventer peut-être, sa spécificité. La pureté des intentions ne suffit plus à définir son originalité, comme en témoignent nombre de professions, salariées, dont l'engagement et l'utilité sociale ne sont plus à démontrer.

¹ Ou plus exactement à « la campagne contre les mines anti-personnel » dont Handicap international est un des fondateurs.

² *Métamorphoses du travail*, Quête du sens. Gallée, 1988

³ En 1999, les associations conventionnées par l'État ont recruté 1540 volontaires sur plus de 10 000 candidatures.

⁴ L'usage veut que les associations conventionnées alignent le traitement des volontaires hors décret.

⁵ Ceci ne remet pas en cause la réalité de leur engagement.

⁶ A côté de ce dispositif, il faut signaler le service volontaire européen, expérimenté en 1996, et développé depuis sous forme de programme. L'objectif de ce programme est de permettre à des jeunes de 18 à 25 ans, sans condition de diplôme ou de formation, de participer au développement d'un projet d'intérêt général dans un pays européen, pendant 6 à 12 mois.

⁷ Loi du 29 février 2000.

ACTUALITÉ : La dépénalisation des drogues dites « douces »

Il semble extrêmement difficile, à l'heure actuelle, d'aborder sereinement le débat sur l'éventuelle dépénalisation de l'usage du cannabis. Il s'avère pourtant d'autant plus nécessaire d'y parvenir que le thème a été relancé par la campagne électorale.

A maints égards, l'usage du cannabis apparaît comme une fatalité à gérer, à la croisée des discours idéologiques et scientifiques. L'ampleur du phénomène semble avoir conduit à une dépénalisation de fait, compte tenu du décalage qui existe entre la lettre de la loi et la pratique du monde judiciaire (I).

Il faudrait adopter une démarche pédagogique et pragmatique qui tienne compte des effets pervers de la prohibition, sans toutefois chercher à exonérer à tout prix le cannabis de sa dangerosité. C'est pourquoi, en la matière, les études scientifiques paraissent décisives pour orienter la réflexion des pouvoirs publics (II).

L'exemple des pays étrangers peut être consulté à titre indicatif, tout comme les orientations retenues par les instances internationales (III).

I / UN PHÉNOMÈNE D'AMPLEUR RÉSOLU PAR UNE DÉPÉNALISATION DE FAIT ?

Le contraste est frappant entre, d'une part, les données chiffrées relatives à la consommation du cannabis (1), et, d'autre part, les faibles poursuites judiciaires, qui semblent traduire l'existence d'une dépénalisation dans les faits (2).

1) Les données chiffrées d'un phénomène d'ampleur

Le cannabis est la drogue illicite la plus consommée chez les 12-75 ans. Plus du tiers de ceux-ci (34,9 %) s'est déjà vu proposer du cannabis, et un Français sur cinq (21,1 %) l'a déjà expérimenté au moins une fois dans sa vie. L'usage occasionnel du produit, (au moins une fois dans l'année), concerne 7,9 % des individus, son usage répété, (au moins 10 fois dans l'année), 4,2 %, et son usage régulier, (10 fois par mois et plus), environ 1,5 % des enquêtés (Source CFES, Baromètre Santé 1999).

Cette consommation varie selon le sexe et l'âge. On décompte deux fois plus d'expérimentateurs de cannabis chez les hommes (26,1 %) que chez les femmes (13,9 %). Plus d'un tiers des 15-34 ans a déjà consommé du cannabis au cours de sa vie, contre seulement 3,4 % entre 12 et 14 ans. Chez les adultes, la proportion d'expérimentateurs décroît avec l'âge, jusqu'à ne plus concerner que 2,5 % des 55-75 ans.

L'enquête Escapad 2000 réalisée par l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies démontre également que l'expérimentation du cannabis constitue un comportement majoritaire chez les jeunes arrivant à l'âge adulte. A 17 ans, la consommation est surtout masculine (50,1 % contre 40,9 % chez les filles, mais la différence entre les sexes est très inférieure à celle observée pour les autres substances illicites). Cette proportion atteint 60,3 % des garçons à 19 ans. Il faut également souligner qu'en termes d'expérimentation, l'usage du cannabis apparaît rarement de façon isolée.

Spontanément cité comme une « drogue » par 78 % des Français (Source OFDT, EROPP 1999), une majorité de la population juge le cannabis

dangerueux dès sa première expérimentation (51,3 %), tandis qu'un tiers estime sa consommation régulière sans danger. Le seuil de dépendance est perçu pour 37,8 % pour une consommation quotidienne. Enfin, 70 % des enquêtés jugent valide la théorie de l'escalade.

On peut également mentionner l'augmentation constante du nombre de consommateurs de cannabis pris en charge par le système sanitaire et social depuis 1987 (date du 1^{er} exercice de l'enquête périodique « sur les usagers de drogues pris en charge par le système sanitaire et social au cours du mois de novembre ») : 950 en novembre 1987, 3301 en novembre 1999. La consommation de cannabis est soit à l'origine directe du recours aux soins (15 %), soit associée à d'autres consommations, elles-mêmes à l'origine de cette prise en charge. Les consommateurs de cannabis au sein du système de soins ont en moyenne 25 ans.

2) L'application de la loi vers une dépénalisation de fait ?

Certes, les interpellations d'usagers de cannabis ont été multipliées par 5 entre 1988 et 1999. Elles représentaient ainsi 87 % des interpellations pour usage de drogues en 1999, contre 54 % en 1985. Toutefois, le nombre des consommateurs interpellés reste faible au regard du nombre total des consommateurs. De plus, les simples consommateurs de cannabis interpellés sont de moins en moins poursuivis.

La loi du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie et à la répression du trafic et de l'usage illicite des substances vénéneuses constitue le principal texte en la matière.

Elle condamne la consommation, la détention, la production et l'incitation à l'usage de toute drogue prohibée. Néanmoins, son objectif demeure, avant tout, de punir les trafiquants et de soigner les toxicomanes. C'est pourquoi le trafic tombe sous le coup d'une incrimination pénale, tandis que l'usage est régi par le code de la santé publique.

Aux termes de l'article L 3421-1 de ce code, l'usage de produits stupéfiants, quels qu'ils soient, est puni d'un emprisonnement d'un an et/ou d'une amende de 25000 F (3750 euros). Mais l'action publique n'est pas nécessairement exercée, le magistrat du parquet pouvant prononcer une « injonction thérapeutique ». Dans cette hypothèse, si l'intéressé suit le traitement jusqu'à son terme, il n'est pas poursuivi. Il en va de même lorsque les toxicomanes se présentent librement et spontanément dans un service de soins, où ils peuvent être traités en bénéficiant de l'anonymat.

Or, précisément, depuis 1978, les circulaires du ministère de la justice se sont succédé pour encourager les parquets à ne pas poursuivre les simples usagers de produits stupéfiants. Selon celle du 17 juin 1999, par exemple, « de nombreuses situations rendent nécessaire un rappel à la loi, sous la forme d'un classement avec avertissement ».

Cette dépénalisation de fait n'est pas sans susciter la controverse dans le monde judiciaire. Ainsi, M. Jean-Pierre Colomines, substitut du procureur de la république de Perpignan a-t-il été déchargé du service des stupéfiants dont il s'occupait, à la suite d'un entretien paru le 17 septembre dans le quotidien local, l'Indépendant (*Le Monde*, 21 septembre 2001). Qualifiant la loi du 31 décembre 1970 d'« obsolète » et d'« inapplicable », il avait fait état d'une dépénalisation de fait pratiquée par le parquet de Perpignan et s'était prononcé en faveur de la dépénalisation du cannabis « dans certaines limites et conditions ». La décision adoptée à son encontre a été présentée comme une mesure administrative interne au tribunal et non comme une sanction disciplinaire à proprement parler.

Pour le procureur de la république Jean-René Floquet, « à partir du moment où un magistrat critique une loi qu'il est censé faire appliquer, il n'est plus crédible ». Celui-ci concédait toutefois que les poursuites en matière de simple consommation de cannabis n'étaient guère systématiques et qu'elles pouvaient être remplacées par des injonctions thérapeutiques ou un accompagnement médical.

De tels propos « jugés inacceptables » se retrouvent pourtant chez d'autres procureurs. M. Eric de Montgolfier a notamment déclaré, dans un entretien publié le 21 septembre 2001 par Libération, que le parquet de Nice ne poursuivait plus les usagers. Il a souligné à cet égard l'ambiguïté qui consiste d'une part à demander à la justice de régler le décalage entre la loi et les modes de vie, et, d'autre part, à répéter que les juges disposent de trop de pouvoirs. Il relevait « le défaut de courage politique » et « la véritable fuite des parlementaires devant le débat » (voir aussi *Le Monde*, 22 septembre 2001).

Les témoignages recueillis auprès de MM. Jean-Philippe Joubert, procureur de Dunkerque (Nord), Jean-Michel Durand, procureur d'Evry (Essonne) et Jean-Pierre Fredericksen, procureur de Rochefort (Charente-Maritime) quant à la politique pénale appliquée aux consommateurs confortent cette approche (*Le Monde*, 27 mars 2002).

Les statistiques du ministère de la justice reflètent d'ailleurs cette réalité: le nombre de personnes incarcérées pour seul usage de stupéfiants a chuté de 12000 pour l'année 1993 à 395 au cours de l'année 2000.

II/ UNE RÉFLEXION GUIDÉE PAR DIFFÉRENTES ÉTUDES SCIENTIFIQUES

La polémique qui s'attache à la dépénalisation du cannabis a progressivement quitté le terrain idéologique pour se situer sur un plan scientifique.

Quels sont les risques à long terme de la consommation de cannabis? Comporte-t-elle un risque de glissement vers les drogues dures? Quelles sont ses propriétés thérapeutiques? Quel est le retentissement de l'usage du cannabis au volant? Autant de zones d'ombre qui entourent les effets de la consommation - et surtout la consommation abusive - de cannabis.

Si elles alimentent le débat, les études scientifiques entretiennent paradoxalement l'incertitude dans la mesure où des divergences subsistent dans le monde médical. Les données épidémiologiques sur l'abus et la dépendance sont d'ailleurs encore fragmentaires. Elles ont toutefois le mérite de permettre aux divers partis d'aborder le débat de société plus objectivement.

1) L'éclairage scientifique

Nous reproduisons ici quelques éléments du débat, sans pour autant prendre parti sur leur bien-fondé.

• Les études scientifiques qui peuvent être invoquées à l'appui d'une dépénalisation du cannabis

- En 1978, le rapport Pelletier a été utilisé par les partisans de la dépénalisation des drogues comme preuve scientifique de la caducité de la théorie de l'escalade vers les drogues dites « dures ». (Mme Monique Pelletier, avocate au Barreau de Paris avait notamment été chargée par le Président Valéry Giscard d'Estaing d'une mission d'enquête sur la drogue en France).

- Le Comité consultatif national d'éthique, dans son avis de novembre 1994, a affirmé que la distinction entre drogues licites et illicites ne reposait sur aucune base scientifique cohérente, et a préconisé une classification fondée sur la dangerosité des différents produits. Il prônait également une « troisième voie » entre répression et légalisation.

- En 1994 toujours, la Commission présidée par le professeur Roger Henrion s'est déclarée favorable à la dépénalisation de l'usage du cannabis et de sa possession en petites quantités à une voix de majorité (9 sur 17).

- En mars 1998, Bernard Kouchner alors secrétaire d'État à la santé, avait souhaité, l'ouverture d'un débat à l'Assemblée nationale sur la dépénalisation des drogues « pour que les positions cessent d'être idéologiques et concernent la réduction des risques et la santé publique », et pour « rompre avec une information tronquée et partielle ».

En juin 1998, le groupe d'experts présidé par le professeur Bernard Roques répartissait les produits stupéfiants en trois catégories, selon leur dangerosité croissante. Ainsi distinguait-il un premier groupe comprenant l'héroïne, les opiacés, la cocaïne et l'alcool; un deuxième groupe visant les psycho-stimulants (amphétamines), les benzodiazépines (médicaments anxiolytiques et hypnotiques), le tabac et les hallucinogènes; et enfin, en retrait, le cannabis. Le rapport soulignait par ailleurs la « faible » dépendance physique et psychique au cannabis, sa « très faible » toxicité et sa « faible » dangerosité sociale (*Le Monde*, 17 juin 1998). Mais Bernard Kouchner rappelait prudemment en préface du rapport qu'il était « opposé à la dépénalisation des drogues », qui ne pouvait être « une fin en soi » et qui serait « aussi et surtout une régression (...) ».

- Le CNS (Conseil national du sida créé en 1989 par décret du président de la République) a recommandé la levée de « l'interdiction pénale de l'usage personnel de stupéfiants dans un cadre privé » dans son rapport du 6 septembre sur « les risques liés aux usages de drogues comme un enjeu de santé publique » (*Le Monde*, 7 septembre 2001). Ce rapport, qui englobe tous les produits stupéfiants, a été adopté à l'unanimité des vingt-trois membres du CNS, moins une voix contre et deux abstentions. C'était la première fois qu'une instance officielle adoptait une telle position (Cette position ne figurait pas parmi les recommandations formulées en 1993 par le CNS sur la prise en charge des risques liés au partage des seringues et aux pratiques sexuelles non protégées de certains usagers de drogue par voie intraveineuse). Cette recommandation était motivée par « l'inefficacité des peines prononcées à l'encontre des auteurs, au regard des objectifs de santé publique » et par « l'amplification des risques sanitaires à laquelle peut participer l'action répressive ».

- Nicole Maestracchi, présidente de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (Mildt) a jugé nécessaire de demander à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) une expertise collective sur les effets du cannabis sur le comportement et la santé.

Le 22 novembre 2001, les conclusions de celle-ci ont relativisé la plupart de ses dangers. (*Le Monde*, 23 novembre 2001). Elles ont ainsi établi l'absence de décès recensé après une intoxication aiguë isolée due au cannabis, ont décrit les signes somatiques aigus comme « souvent mineurs et instamment ressentis » et souligné le caractère réversible de l'altération des performances psychomotrices et cognitives. Selon les experts, le lien de dépendance au cannabis est plus faible que celui des autres produits psychoactifs, et, « dans deux cas sur trois, la dépendance au cannabis est modérée ou faible ». Elle est d'ailleurs nettement plus faible que pour le tabac (40 % contre 87 %).

En revanche, une consommation chronique de cannabis augmente le risque de certains cancers des voies aérodigestives supérieures notamment.

Des incertitudes subsistent encore dans certains domaines. S'il existe une corrélation entre la présence de certains troubles mentaux et la fréquence d'une consommation « répétée » de cannabis, le rapport ne précise pas si l'usage précède ou non les troubles.

Les auteurs du rapport souhaitent également que la recherche des effets d'une exposition *in utero* sur l'enfant à naître soit « plus rigoureuse » (le delta THC passe en effet dans le lait maternel et à travers le placenta). La prudence était aussi de mise s'agissant des conséquences de l'usage du cannabis sur la conduite automobile faite « d'études endémiologi-

ques fiables démontrant l'existence d'un lien causal entre usage de cannabis et accident de la circulation ».

• Les critiques

Certains scientifiques et médecins critiquent les conclusions des rapports précités. Le site non officiel du débat sur la dangerosité de la drogue recense, sur Internet, un certain nombre de travaux scientifiques français et étrangers « tenus au secret », dont ceux du professeur Gabriel Nahas, ancien directeur de l'Inserm, professeur aux universités de Colombia et de New-York. Ce pharmacologue et toxicologue étudie depuis plus de vingt ans les drogues illicites et demeure le conseiller de la Maison Blanche sur les problèmes de drogue.

Les réserves émises par certains scientifiques sont d'ordre épistémologique et liées, notamment, à la nature des expériences menées. En effet, selon le professeur Laqueilles, « pour des raisons éthiques, les études sur les effets des drogues chez l'homme sont impossibles à réaliser en France. On ne peut administrer à un sujet sain un produit susceptible d'engendrer une dépendance ». Se pose dès lors la question de la transposition pure et simple des enseignements observés chez l'animal à l'homme.

La réticence découle en outre de ce que la teneur en cannabis ayant servi pour les expériences ne correspond en rien à celui que l'on trouve sur le marché, comme c'est le cas par exemple du cannabis hollandais le *Nederweijt* à forte teneur en THC (120 à 30 %).

La dépénalisation du cannabis est également loin de faire l'unanimité chez les praticiens. Par ailleurs, le *Quotidien du Médecin* révélait dans son numéro du 26 juin 1998 que 64 % des médecins se montraient hostiles à la dépénalisation du cannabis, et 67 % des spécialistes aussi.

- Les critiques du Dr Léon Hovnanian, Président du CNID

Le Comité national d'information sur la drogue tente de mobiliser l'opinion sur les dangers d'une dépénalisation. Le Dr Hovnanian (qui n'est pas un spécialiste des drogues) a crû décelé de nombreuses contradictions et des silences cliniques qui remettent en cause les affirmations du rapport Roques sur l'innocuité relative du cannabis. Il souligne d'emblée qu'aucun médecin clinicien qualifié n'a été invité à participer à cette étude.

Selon lui, la demande de réintroduction du THC en thérapeutique s'explique surtout à une action de lobbying. En réalité, l'utilisation thérapeutique du cannabis ne peut qu'être marginale du fait de ses faibles effets thérapeutiques et de ses effets psychotropes nocifs. Il rappelle en ce sens que le *Dronabinol* aux USA (cannabinolide), testé avec 6 autres classes de produits pour lesdits effets thérapeutiques, n'arrive régulièrement qu'en 7^{ème} et dernière position pour l'efficacité. D'ailleurs, en conclusion, à propos de l'utilisation potentielle du cannabis en thérapeutique, le rapport Roques, reprenant un rapport d'experts de la *British Medical Association* en 1997, conclut « au caractère anecdotique des vertus thérapeutiques du cannabis ».

Il contredit ensuite la plupart des affirmations du rapport Roques, et souligne que ce dernier reconnaît la dangerosité neurotoxique du cannabis puisqu'il précise que « bien entendu les molécules très hydrophobes ... entreront aisément dans les structures nerveuses » et « plus le passage dans le cerveau sera rapide, plus le risque de neurotoxicité immédiat sera élevé ».

Affirmer tout d'abord que le cannabis n'a jamais tué un adolescent ne signifie pas grand-chose. Le risque de mortalité lié au tabac ne se concrétise que 25 à 60 ans plus tard. Par conséquent, la morbidité du cannabis n'en sera évidente que dans 15 à 20 ans au plus tôt. Il convient cependant d'y intégrer la mortalité par accident de la route chez les jeunes suite à l'usage de cannabis.

La mortalité n'est d'ailleurs pas la seule conséquence nocive du cannabis : l'échec et la désinsertion scolaires, l'exclusion sont les conséquences de l'usage du cannabis qui en 6 mois à 3 ans entraîne chaque année 40000 jeunes vers une « mort sociale », ce que n'apporte pas le tabac.

Parmi les réponses comportementales induites par le THC, on trouve certes « les effets euphorisants, relaxants, une facilitation des contacts

interindividuels, un accroissement des perceptions visuelles et auditives éventuellement modifiées à haute dose » énoncés par le rapport Roques. Mais cet énoncé semble « regrettable et réducteur ». Selon le Dr Hovnanian « Il eut été plus complet, voir plus honnête, d'ajouter que la phase d'excitation sensorielle et affective s'accompagne de désorientation avec perturbation des notions de temps et d'espace, perte du sens du réel et du self-control, puis déprime, inertie et somnolence. Toutes réactions négatives d'autant plus fréquentes avec l'apparition du cannabis hollandais le *Nederweijt* à forte teneur en THC (120 à 30 %) ou avec les modes de prise par inhalations chauffées pénétrant plus rapidement le système nerveux central ».

On ne saurait ensuite réduire la toxicomanie à la seule dépendance. En effet « ce qui fait la gravité de la toxicomanie c'est la dépendance à un produit qui par ses effets chimiques et neurobiologiques spécifiques sur certains sites cérébraux entraîne des troubles de comportement et une dégradation de la personnalité ce qui exclut le tabac mais intègre l'alcool, l'héroïne et le cannabis ».

Par ailleurs, l'absence de syndrome de sevrage sévère dans le cas d'arrêt de cannabis découle de sa lente élimination par l'organisme. Cette élimination progressive du cannabis entraîne un stockage insidieux de THC dans l'organisme des jeunes qui consomment régulièrement du cannabis avec une modification lente de leur comportement, ce qui en fait une drogue piège par excellence des adolescents.

Réduire l'escalade aux drogues dures (*gateway theory*) à une minorité de jeunes issus des milieux défavorisés c'est méconnaître que la toxicomanie des jeunes s'est développée de 1960 à 1980 période de boom économique sans chômage des jeunes, ignorer que (...) les jeunes des milieux aisés sont d'autant plus exposés que leur pouvoir d'achat est plus grand. Cette affirmation reprend tout simplement les clichés misérabilistes d'une certaine presse et de sociologues orientés. Plus sérieuse est la position de l'ex Premier ministre de Suède Ingvar Carlsson qui, dans un appel aux européens, déclarait en 1995 « le risque d'escalade est trop grand pour que nous le prenions », énonçant ainsi un principe de précaution cher aux écologistes quand il s'agit de la pollution de l'air, de l'eau, du sol ou de des aliments et qu'ils oublient quand il s'agit de la pollution du cerveau des enfants ».

Enfin, tous les individus ne sont pas égaux devant le risque toxicomaniaque. Selon le Dr Hovnanian, le Pr Roques semble avoir repris les conclusions de l'enquête ethnographique d'utilisateurs de cannabis du Dr Ingold de 1996 enquête du type boule de neige qui a privilégié l'étude des adultes utilisateurs ludiques de cannabis. Or, de tels utilisateurs peuvent faire un usage contrôlé du cannabis avec des effets modestes sur leur comportement parce qu'ils ont la chance d'avoir un système de neurotransmission et des récepteurs cérébraux génétiquement plus résistants aux effets de la drogue. Mais, d'une part, les doses utilisées à de fins récréatives ne sont pas précises. Et, d'autre part, des dizaines de milliers de jeunes prennent régulièrement 6 à 10 joints par jour ce qui dépasse largement les doses récréatives en question. Encore faut-il ajouter que les jeunes utilisent du cannabis à dosage de plus en plus concentré en THC. Chez 50 % d'entre eux une dépendance physique « s'installe en 6 mois à 3 ans. avec troubles sérieux du comportement, désintérêt et inaptitude scolaire, démotivation familiale, état dépressif, repli sur soi, inertie, délire confusionnel grave, baisse de la conscience morale, escalade vers la polytoxicomanie ».

- L'Académie nationale de médecine et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst)

Ces deux institutions se positionnent fermement contre toute « banalisation » du cannabis (*Le Monde*, 25 février 2002).

Lors de sa séance plénière du 19 février 2002, l'Académie nationale de médecine a dénoncé « les désordres physiques, psychique, professionnel et social » du cannabis, en regrettant qu'ils ne soient « pas assez connus ». Elle s'est appuyée à cet égard sur les travaux neurobiologiques récents réalisés par le professeur Jean Costentin (CNRS-Rouen) sur des

souris. Ces expériences tendraient à démontrer que le cannabis « suscite une dépendance physique » assimilable à celle d'une drogue dure, et « facilite la sensibilité à l'héroïne » et pourrait être un facteur révélateur ou aggravant de la schizophrénie. Jean-Pol Tassin, neurobiologiste au Collège de France et directeur de recherche à l'Inserm, a évidemment regretté que « la parole d'un chercheur isolé prenne le pas sur le travail mené par vingt-cinq scientifiques pendant six mois et nous fasse retomber dans les débats idéologiques et la diabolisation ».

Le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) du 21 février 2002, intitulé « L'impact éventuel de la consommation des drogues sur la santé mentale de leurs consommateurs » s'appuie à la fois sur l'expertise collective de l'Inserm consacrée au cannabis et sur les contributions présentées à l'Académie nationale de médecine. Christian Cabal, député (RPR) de la Loire, médecin et rapporteur du texte réclame l'application du principe de précaution et conclut ainsi : « Pouvons-nous, au nom de la récréation de l'adulte inséré socialement, fumant un joint dans la semaine, oublier les dégâts générés par ce produit sur la jeunesse ? ».

- Le retentissement de l'usage du cannabis sur la conduite automobile

Selon le directeur médical du Centre d'études et de recherches en médecine du trafic, le Dr Charles Mercier-Guyon, 12 à 15 % des accidents de la circulation graves et mortels impliquent la drogue ou des médicaments détournés de leur usage.

Le rapport présenté le 19 février 2002 devant l'Académie nationale de Médecine par le Dr Patrick Mura, responsable du Laboratoire de biochimie et de toxicologie du CHU de Poitiers semble confirmer les dangers de la drogue au volant.

Au terme de 18 mois de recherches, il a évalué la présence de cannabis, d'alcool, d'héroïne et de médicaments psychotropes chez 900 accidentés de la route accueillis dans six services d'urgence. Il a ainsi découvert que 30 % d'entre eux présentaient une alcoolémie supérieure à 0,5 g/l, et que 20 % des 18-27 ans se trouvaient sous l'emprise du cannabis. Ce facteur multiplie par 2,5 le risque d'accident (le risque est multiplié par 4,8 en cas d'association alcool/cannabis, et par 9 par l'usage d'héroïne).

Pour combler le retard de la France en ce domaine, le décret d'application de l'article 9 de la loi du 18 juin 1999 relative à la sécurité routière devait permettre le dépistage systématique des drogues pour les automobilistes impliqués dans un accident mortel de la circulation routière dès l'année 2001 (Décret du 29 août 2001). Le dépistage de la consommation de cannabis, des amphétamines, des opiacés, de la cocaïne, s'avère cependant plus délicat à mettre en œuvre que le contrôle d'alcoolémie. Selon la Déléguée interministérielle à la sécurité routière, 4000 et 6000 dépistages devraient être réalisés chaque année pour un budget d'une quinzaine de millions de francs. Les données recueillies alimenteront l'étude épidémiologique portant sur les années 2001-2002.

Il s'agit dans un premier temps, comme l'a rappelé le ministre Jean-Claude Gaysot, de « renforcer la connaissance des effets de la consommation des différents stupéfiants » sur la conduite. En revanche, aucune sanction n'est instaurée car il n'existe pas encore de délit de conduite sous l'emprise de la drogue. Les mesures adaptées de répressions interviendront donc le moment venu.

2) L'attitude des partis politiques

L'éclairage projeté par les avancées scientifiques contribue à ouvrir le débat au sein des partis politiques durant la campagne présidentielle. Le débat dépasse le traditionnel clivage droite/gauche (*Le Monde*, 27 mars 2002).

Le président Jacques Chirac demeure tout à fait hostile à la dépénalisation du cannabis, tout comme Jean-Pierre Chevènement (Pôle Républicain). Le parti de François Bayrou s'est lui aussi interrogé sur la

dépénalisation du cannabis. Le colloque intitulé « Faut-il dépénaliser les drogues douces ? » mercredi 2 mai par l'UDF au siège du parti en témoigne, même si M. Bayrou est clairement hostile à une telle réforme. Lionel Jospin, dans une réponse écrite à des questions de l'AFP a considéré que « fumer un joint chez soi est certainement moins dangereux que boire de l'alcool avant de conduire, pour soi et aussi pour les autres ». S'il tient à exprimer « à quel point alcool et tabac sont également de terribles poisons à partir de certaines doses », le Premier ministre en campagne ne souhaite ni banaliser le cannabis, ni la dépénalisation du cannabis.

En revanche, dès 1997, M. Madelin (Démodémocratie libérale) s'était dit, « très ouvert » à la dépénalisation des drogues douces. En effet, « la loi de 1970 est inappliquée et inapplicable. En matière de santé publique, la frontière entre les drogues licites, comme l'alcool, le tabac et certains médicaments, et certaines drogues illicites est plus discutable ». Mais ces prises de positions libérales ne font pas l'unanimité du reste des élus du parti.

Noël Mamère, candidat des Verts, propose quant à lui, « la légalisation contrôlée du cannabis dans le cadre d'une politique de contrôle et de prévention des drogues douces : interdiction de la vente et de l'usage du cannabis au moins de 16 ans, de la revente et institution d'un contrôle au volant, comme pour l'Alcotest ».

Olivier Besancenot, s'est également prononcé en faveur de la légalisation du cannabis, tandis que le « contrat progressiste » de Robert Hue (Parti communiste français) souhaite remplacer « la loi de 1970 qui criminalise l'usage privé de drogue par une loi de santé publique et une loi de répression du trafic et du blanchiment d'argent ».

III/ L'ISOLEMENT DE LA FRANCE FACE AUX EXEMPLES RETENUS À L'ÉTRANGER

Au moment où est relancé le débat sur la dépénalisation de l'usage du cannabis, il paraît intéressant d'examiner la réglementation d'autres pays voisins tels l'Allemagne, l'Angleterre et le Pays de Galles, le Danemark, l'Espagne, les Pays-Bas, le Portugal et la Suisse. Il importe aussi de mentionner quelques éléments tirés du contexte international, car cette culture de la tolérance n'est pas forcément bien perçue.

1) Une culture de la tolérance de l'usage du cannabis

Les mesures analysées concernent la consommation *stricto sensu*, mais aussi la détention, la vente et la culture du cannabis, à l'exclusion de l'utilisation du cannabis à des fins thérapeutiques.

• La consommation du cannabis

Seule la Suisse continue de considérer la consommation du cannabis comme une infraction pénale punissable d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement. Cependant, la loi prévoit la possibilité de suspendre la procédure pénale ou de dispenser le contrevenant de peine « dans les cas bénins ». En pratique, dans la plupart des cas, la police ne transmet pas au parquet les affaires de consommation de cannabis. Un projet de révision de la loi actuellement soumis au Parlement vise à dépénaliser la consommation du cannabis tandis que celle des autres produits stupéfiants resterait interdite.

Dans les six autres pays étudiés, la consommation du cannabis ne constitue pas une infraction pénale. Elle forme une infraction administrative au Portugal depuis le 1^{er} juillet 2001, date de l'entrée en vigueur de la loi du 30 novembre 2000 qui définit le régime applicable à la consommation de produits stupéfiants.

De même, en Espagne, la loi organique de 1992 sur la protection de la sécurité civile a érigé la consommation des produits stupéfiants dans les lieux publics en infraction administrative grave. Cette infraction est punissable d'une amende dépourvue de caractère pénal ou d'une autre sanction administrative, comme la suspension du permis de conduire. En pratique, la simple consommation du cannabis dans les lieux publics est rarement sanctionnée.

En revanche, en Allemagne, en Angleterre et au Pays de Galles, au Danemark et aux Pays-Bas, la consommation du cannabis n'est pas interdite.

• La détention du cannabis

Seul le Portugal a explicitement dépénalisé la détention d'une petite quantité de cannabis depuis le 1er juillet 2001. La détention des produits stupéfiants n'est plus une infraction pénale, mais une infraction administrative, à condition que la quantité détenue ne dépasse pas ce qui peut être considéré comme une consommation moyenne d'une personne pendant dix jours.

Dans les autres pays, divers mécanismes permettent de ne pas sanctionner la détention d'une petite quantité de cannabis.

Au Danemark et aux Pays-Bas, le principe d'opportunité permet au parquet de ne pas poursuivre toutes les infractions relatives aux stupéfiants. Dans ces deux pays, des directives du parquet général déterminent la conduite à tenir pour la poursuite des infractions relatives aux stupéfiants. Les directives néerlandaises, très détaillées, précisent que, jusqu'à 5 grammes, l'affaire doit être classée (car la quantité correspond à la consommation personnelle), et que de 5 à 30 grammes, il s'agit d'une contravention à laquelle la sanction pénale prévue par la loi sur l'opium s'applique. Les directives danoises ne comportent pas d'indication de quantité, mais insistent sur le fait que la loi sur les stupéfiants cherche à empêcher la diffusion de ces produits, et non à sanctionner leur consommation. Par conséquent, la détention d'une quantité correspondant à la consommation personnelle ne doit pas être punie. En règle générale, la détention de 10 grammes de cannabis est tolérée.

En Allemagne, la loi sur les stupéfiants permet aux parquets de ne pas poursuivre les contrevenants et aux tribunaux de ne pas les punir, notamment lorsque les quantités détenues sont faibles. Le Tribunal constitutionnel fédéral a, ainsi invité, en 1994, les ministères de la Justice des Länder à déterminer les quantités de cannabis correspondant à la consommation personnelle. Elle varie de 5 à 30 grammes selon les Länder et, en pratique, plus de 90 % des procédures engagées pour la détention d'une quantité de cannabis ne dépassant pas 10 grammes sont abandonnées.

En Espagne, le code pénal interdit la détention des produits stupéfiants lorsqu'elle tend à favoriser leur consommation illégale. Cette disposition est interprétée comme excluant les petites quantités liées à la consommation personnelle. Cette quantité n'a pas été déterminée précisément par la jurisprudence et les plafonds retenus varient assez nettement d'une décision à un autre. En règle générale, toute sanction est exclue lorsque la quantité détenue ne dépasse pas 50 grammes.

L'Angleterre et le Pays de Galles et la Suisse font de la détention de cannabis destiné à un usage personnel une infraction spécifique, punie plus légèrement que la détention avec l'intention de fournir des tiers. Les contrevenants ne sont donc généralement pas punis. Le projet de loi suisse confirme cette évolution : il prévoit de dépénaliser certains actes préparatoires à la consommation personnelle de cannabis, comme la détention, dans la mesure où ceci ne fournit pas à un tiers l'occasion de consommer ce produit.

• La vente et la culture du cannabis

Elles constituent partout des infractions pénales, mais sont cependant tolérées aux Pays-Bas et en Suisse. Aux Pays-Bas, le parquet général a ainsi publié les critères auxquels doivent répondre les établissements qui vendent au détail pour fonctionner sans être inquiétés. Ils doivent notamment respecter l'interdiction de vendre des drogues dures. Les directives précisent aussi que la culture du cannabis, même si elle constitue une infraction, ne doit pas être poursuivie lorsqu'elle ne revêt

pas un caractère professionnel, notamment lorsque le nombre de pieds cultivés ne dépasse pas cinq.

En Suisse, il existe également un réseau de boutiques spécialisées dans la vente de produits dérivés du chanvre et qui, sous ce couvert, vendent également du cannabis. Elles sont plus ou moins tolérées. Le projet de loi envisage de donner une assise juridique à cette tolérance, puisqu'il prévoit d'autoriser l'exécutif à fixer par voie réglementaire des dispositions limitant l'obligation de poursuivre les infractions relatives à la vente du cannabis, dans la mesure où les points de vente respecteraient certains critères, également déterminés par voie réglementaire.

2) L'approche internationale

Cette « culture de la tolérance (des drogues) » a été vivement dénoncée dans le rapport public du 24 février 1998 de l'organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) - chargé par l'ONU de veiller à l'application des conventions internationales sur le contrôle des drogues.

Dans son rapport du 26 février 2002, il a notamment condamné le projet de dépénalisation partielle du cannabis en Suisse (*Le Monde 26 février 2002*) dans la mesure où il violerait la convention unique sur les stupéfiants de 1961 ratifiée par 174 États. Il rappelle que « toute rupture par un État du consensus international » peut compromettre (leur) application dans les autres États », et invite la communauté internationale « à prendre en considération et à discuter les réalités nouvelles liées à la politique d'un certain nombre de pays concernant le cannabis et à s'accorder sur les moyens de faire face à cette évolution dans le cadre du droit international ».

Lors de la 20^{ème} session spéciale de l'Assemblée générale de l'ONU du 8 et 10 mai 2001 dédiée au problème de la drogue, les Nations Unies ont adopté à l'unanimité une déclaration politique qui fait de la lutte contre la drogue l'une des priorités des différents gouvernements. En prévision de la conférence prévue en juin à New-York et organisée par l'ONU afin d'élargir les stratégies de lutte contre la drogue, Torgny Peterson, directeur de l'ECAD (European Cities against Drugs (Villes européennes contre la drogue) a élaboré une résolution qui sera présentée à la conférence de l'ONU et qui comporte des mesures très fermes en la matière. Il a tenu à souligner l'importance d'une approche commune du problème. Or, la politique de libéralisation de certains pays d'Europe compromet les efforts d'autres pays visant à limiter l'offre et la demande. Dans le cadre de l'Union européenne enfin, les gouvernements des États membres et les institutions communautaires sont invitées à coopérer dans le champ de leurs compétences respectives avec les organisations internationales pour tout ce qui attrait au marché de la drogue, pour parvenir à une lutte concertée et efficace.

Ce cahier ne peut être vendu séparément.

Éditeur : L'Action municipale

SARL au capital social de 15 000 euros

R.C.S Paris B 659.801.419

17, rue d'Uzès, 75108 Paris Cedex 02

N° de commission paritaire : 63.323

Directeur de la publication : Jacques Guy

Composition : Groupe Monitor

Trirage : Roto-France Impression (Emerainville)

Dépôt légal : avril 2002