

# la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

# Réussir le concours d'attaché

# 2002

N°

# 28

- Droit civil: la responsabilité civile
- Urbanisme: les ZAC; la protection du patrimoine
- Environnement: les risques industriels; les déchets
- Finances publiques: la M 14
- Actualité: dispositions de la loi « démocratie de proximité »; l'adoption d'enfants par des couples homosexuels

# Sommaire

## **DROIT CIVIL : LA RESPONSABILITÉ CIVILE**

<b>I/ LE PRÉJUDICE</b> .....	<b>250</b>
I.1) Les variétés de préjudice .....	250
I.2) Les caractères du préjudice .....	250
<b>II/ LE LIEN DE CAUSALITÉ</b> .....	<b>250</b>
II.1) La causalité, condition de mise en œuvre de la responsabilité .....	250
II.2) La causalité, cause d'exonération de la responsabilité .....	251
II.2.1) La force majeure .....	251
II.2.2) Le fait du tiers .....	251
II.2.3) La faute de la victime .....	251
<b>III/ LE FAIT GÉNÉRATEUR DE RESPONSABILITÉ</b> .....	<b>251</b>
III.1) En matière délictuelle .....	251
III.1.1) La faute .....	251
III.1.2) Le fait des choses .....	251
III.1.3) Le fait d'autrui .....	251
III.2) En matière contractuelle .....	252
III.2.1) Les obligations contractuelles de résultat .....	252
III.2.2) Les obligations contractuelles de moyens .....	252

## **URBANISME : ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ**

<b>I/ L'OBJET</b> .....	<b>253</b>
<b>II/ LA PROCÉDURE DE CRÉATION DES ZAC</b> .....	<b>253</b>
II.1) Initiative .....	253
II.2) Localisation .....	253
II.3) Dossier de création .....	253
II.3.1) Constitution du dossier de création .....	253
II.3.2) Effets de la création .....	253
<b>III/ LA PROCÉDURE DE RÉALISATION DES ZAC</b> .....	<b>253</b>
III.1) Le dossier de réalisation .....	253
III.1.1) Les modes de réalisation .....	253
III.2) Le processus de réalisation .....	254
III.2.1) Acquisition foncière .....	254
III.2.2) Aménagement et équipement de la zone .....	254
III.2.3) Cession de terrains .....	254
<b>IV/ L'ACHÈVEMENT DE LA ZAC</b> .....	<b>254</b>
IV.1) Modification et suppression de la ZAC .....	254
IV.1.1) La modification .....	254
IV.1.2) La suppression .....	254

## URBANISME : LA PROTECTION DU PATRIMOINE

<b>I/ LA PROTECTION DES MONUMENTS HISTORIQUES ET DES SITES.....</b>	<b>255</b>
I.1) La loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques .....	255
I.2) La loi du 2 mai 1930 sur les sites .....	255
<b>II/ LES SECTEURS SAUVEGARDÉS.....</b>	<b>255</b>
II.1) La création des secteurs sauvegardés.....	255
II.2) Le plan de sauvegarde et de mis en valeur .....	255
II.2.1) Élaboration du plan .....	255
II.2.2) Le contenu du plan .....	256
II.2.3) Les effets du plan .....	256
II.2.4) La révision du plan .....	256
<b>III/ LES ZONES DE PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL, URBAIN ET PAYSAGER (ZPPAUP).....</b>	<b>256</b>
III.1) La création de la zone .....	256
III.2) Les effets de la zone .....	256

## ENVIRONNEMENT : LES RISQUES INDUSTRIELS

<b>I/ LE RÉGIME DE BASE : LES INSTALLATIONS CLASSÉES .....</b>	<b>257</b>
<b>A) La procédure d'ouverture et de fermeture .....</b>	<b>257</b>
a) L'ouverture.....	257
b) La fermeture.....	257
<b>B) Les prescriptions imposées .....</b>	<b>257</b>
a) Le contenu .....	257
b) Les sanctions .....	257
<b>II/ LE RÉGIME RENFORCÉ : LES DIRECTIVES SEVESO.....</b>	<b>258</b>
<b>A) Le champ d'application de la directive seveso.....</b>	<b>258</b>
a) La directive SEVESO I .....	258
b) La directive SEVESO II .....	258
<b>B) Le contenu de la directive.....</b>	<b>258</b>
a) Les obligations des exploitants .....	258
b) Les obligations des autorités publiques.....	259
c) La maîtrise de l'urbanisation autour des installations dangereuses .....	259

## ENVIRONNEMENT : LES DÉCHETS

<b>I/ LES OBJECTIFS DE LA GESTION DES DÉCHETS .....</b>	<b>260</b>
<b>A) L'énoncé des objectifs .....</b>	<b>260</b>
a) Des principes d'action .....	260
b) Une conséquence : l'obligation d'éliminer des déchets .....	260
c) La sanction de l'obligation.....	260
<b>B) La mise en œuvre des objectifs .....</b>	<b>260</b>
a) Les déchets ménagers et assimilés .....	260

b) Les déchets industriels .....	260
<b>II/ LES INSTRUMENTS DE LA GESTION DES DÉCHETS.....</b>	<b>261</b>
<b>A) Les instruments de planification .....</b>	<b>261</b>
a) Planification en matière de déchets ménagers .....	261
b) Planification en matière de déchets industriels .....	262
<b>B) Les instruments financiers .....</b>	<b>262</b>
a) Les taxes .....	262
b) Les aides financières .....	262
<b>III/ LA CIRCULATION DES DÉCHETS.....</b>	<b>263</b>
<b>A) L'importation des déchets .....</b>	<b>263</b>
a) Les déchets énumérés à l'annexe I du décret n° 90-267 du 23 mars 1990.....	263
b) Les déchets ménagers.....	263
c) Les déchets radioactifs .....	263
<b>B) L'exportation des déchets.....</b>	<b>263</b>
a) Les déchets sont exportés vers un État membre de l'Union européenne .....	263
b) L'exportation se fait vers un État non-membre de l'Union européenne.....	263
<b>C) Le transit des déchets.....</b>	<b>264</b>
a) Les États concernés ne sont pas membres de l'Union européenne .....	264
b) Dans toute autre hypothèse .....	264

## **FINANCES PUBLIQUES : LA M 14**

<b>I/ DE NOUVELLES NOMENCLATURES BUDGÉTAIRES .....</b>	<b>265</b>
<b>A) Une nomenclature par nature .....</b>	<b>265</b>
a) Les comptes de bilan.....	265
b) Les comptes d'exploitation.....	265
<b>B) Une nomenclature par fonction .....</b>	<b>265</b>
<b>II/ DE NOUVELLES TECHNIQUES COMPTABLES .....</b>	<b>265</b>
<b>A) L'amortissement.....</b>	<b>265</b>
<b>B) Les provisions.....</b>	<b>265</b>
<b>C) Le rattachement à l'exercice.....</b>	<b>265</b>

## **ACTUALITÉ : PRÉSENTATION DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI " DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ "**

<b>I/ LES DISPOSITIONS DE LA " LOI DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ " RELATIVES À LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE.....</b>	<b>266</b>
<b>I.1) la création de conseils de quartier .....</b>	<b>266</b>
<b>I.2) La création d'adjoints au maire chargés des quartiers.....</b>	<b>266</b>
<b>I.3) La création de mairies annexes.....</b>	<b>266</b>
<b>I.4) La refonte des commissions consultatives des services publics locaux .....</b>	<b>266</b>
<b>II/ LES DISPOSITIONS DE LA " LOI DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ " RELATIVES À LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE .....</b>	<b>267</b>
<b>II.1) Les nouveaux droits des élus au sein des assemblées locales .....</b>	<b>267</b>

II.1.1) La création de missions d'information et d'évaluation.....	267
II.1.2) la création d'espaces " d'expression réservés aux conseillers d'opposition ou aux groupes politiques " dans les bulletins d'information de la collectivités locales .....	267
II.1.3) L'assouplissement du régime des délégations de fonctions .....	267
<b>II.2) Les nouvelles règles en matière de statut des élus locaux .....</b>	<b>267</b>
II.2.1) La création du congé électif.....	267
II.2.2) l'amélioration du régime indemnitaire et du régime de remboursement des frais .....	267
II.2.3) Le renforcement du droit à la formation des élus locaux .....	268
II.2.4) L'augmentation des crédits d'heures accordés aux élus locaux .....	268
II.2.5) L'accompagnement de la fin de mandat .....	268

## **ACTUALITÉ : L'ADOPTION D'ENFANTS PAR DES COUPLES HOMOSEXUELS**

<b>I/ L'APPRÉCIATION DE L'INTÉRÊT DE L'ENFANT À ÊTRE ADOPTÉ PAR UNE PERSONNE HOMOSEXUELLE .....</b>	<b>269</b>
A) Le maintien des droits parentaux malgré l'homosexualité du parent .....	269
B) Le refus d'agrément motivé par l'homosexualité du requérant .....	270
<b>II/ L'ÉCLAIRAGE APPORTÉ PAR LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME.....</b>	<b>270</b>
A) Une distinction non discriminatoire .....	271
B) Une solution précaire ? .....	271
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>272</b>

# **DROIT CIVIL:** La responsabilité civile

La responsabilité civile désigne l'ensemble des règles qui obligent l'auteur d'un dommage causé à autrui à réparer ce préjudice en offrant à la victime une compensation (G. Viney). La responsabilité civile s'oppose à la responsabilité pénale qui vise à sanctionner l'auteur d'une infraction pénale portant atteinte à l'ordre social. Cependant, certains dommages sont constitutifs d'une infraction pénale et peuvent aussi entraîner la responsabilité civile de leur auteur. Dans ce cas, l'action civile peut être exercée soit devant la juridiction civile, soit devant la juridiction répressive qui statuera sur l'action civile accessoirement à l'action publique.

On divise la responsabilité civile en deux branches: la responsabilité contractuelle et la responsabilité délictuelle. La responsabilité contractuelle est l'obligation de réparer le dommage résultant de l'inexécution d'un contrat. En vertu du principe du non-cumul des responsabilités, lorsque les conditions de la responsabilité contractuelle sont réunies, la victime ne peut, quand bien même elle y aurait intérêt, invoquer les règles de la responsabilité délictuelle. Cependant, les responsabilités contractuelle et délictuelle ont un régime juridique très proche: les règles concernant le préjudice et le lien de causalité sont presque entièrement communes. Seul le fait générateur de responsabilité obéit à des règles différentes.

## **I/ LE PRÉJUDICE**

Le préjudice est la lésion d'un droit subjectif. Il existe différentes variétés de préjudice (1.1.) qui doivent présenter certains caractères (1.2.)

### **I.1) Les variétés de préjudice**

Le préjudice peut être matériel: il s'agit alors de la lésion d'un intérêt économique évaluable en argent. Le préjudice matériel peut découler soit d'une perte (destruction d'un bien) soit d'un manque à gagner (absence de revenus en raison d'une incapacité de travail).

Le préjudice peut être moral: il s'agit alors d'une atteinte aux sentiments et aux droits de la personnalité. Ainsi, le préjudice esthétique, le préjudice sexuel ou encore le *pretium doloris* (douleur physique) sont des préjudices moraux. Est également un préjudice moral, le préjudice affection, c'est-à-dire la douleur résultant de la perte d'un être cher ou de la vue de ses souffrances. La jurisprudence a même admis l'indemnisation de la douleur morale découlant de la perte d'un animal domestique (Civ. 1<sup>re</sup>, 16 janv. 1962, D. 1962-199, note R. Rodière).

Le préjudice corporel, c'est-à-dire l'atteinte à l'intégrité physique de la victime peut entraîner les lésions d'ordre moral et matériel: incapacité de travail, préjudice esthétique, préjudice d'agrément (privation partielle ou totale des agréments normaux de l'existence), etc.

### **I.2) Les caractères du préjudice**

Le préjudice doit être certain, c'est-à-dire qu'aucun doute ne doit exister quant à sa réalité. Le préjudice peut s'être déjà réalisé mais la réparation du préjudice futur est aussi possible, pourvu qu'il soit certain qu'il se réalisera. La jurisprudence admet aussi la réparation de la perte d'une chance d'échapper à la réalisation d'un dommage. La réparation est à la mesure des chances perdues.

Le préjudice doit être direct, c'est-à-dire la conséquence directe du fait générateur. En matière délictuelle, cette condition est appréciée assez souplesment mais en matière contractuelle, la loi limite la réparation du créancier aux seuls dommages prévisibles (art. 1150 du Code civil).

Le préjudice doit être la lésion d'un intérêt juridiquement protégé. La victime doit se prévaloir d'un intérêt légitime. Pendant longtemps, la jurisprudence a écarté l'action de la concubine en cas de décès accidentel de son concubin sur ce fondement. Depuis un arrêt d'une Chambre mixte du 27 fév. 1970 (Bull. civ. n° 1), l'indemnisation est admise sans restriction, y compris lorsque le concubinage est homosexuel. En revanche, elle décide que même s'il n'est pas désiré par ses parents, « *la naissance d'un enfant n'est pas un préjudice réparable* » (Civ. 1<sup>re</sup>, 25 juin 1991, D. 1991-566, note Le Tourneau). Cependant, en cas de naissance d'un enfant souffrant d'un handicap congénital grave, la Cour de cassation et le Conseil d'État admettent l'indemnisation du préjudice des parents, résultant de la perte d'une chance d'exercer un choix éclairé en matière d'interruption médicale de la grossesse.

Dans la célèbre affaire Perruche, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation a décidé que, dès lors que les fautes commises par un médecin et un laboratoire ont empêché la femme enceinte d'exercer son choix d'interrompre sa grossesse afin d'éviter la naissance d'un enfant atteint d'un handicap, ce dernier peut demander la réparation du préjudice résultant de ce handicap et causé par les fautes retenues (Ass. plén., 17 nov. 2000, Bull. ass. plén. n° 9) Toutefois, les conditions de l'interruption médicale de la grossesse doivent être réunies (Ass. plén. 13 juill. 2001). Une proposition de loi, émanant du député Mattéi, amendée par le gouvernement et adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 10 janvier 2002, vise à affirmer: « *Nul ne peut se prévaloir d'un préjudice du seul fait de sa naissance* ».

## **II/ LE LIEN DE CAUSALITÉ**

La condition relative au lien de causalité peut être appréciée dans deux circonstances différentes: soit au stade de la mise en œuvre de la responsabilité (2.1.), soit au stade de l'exonération (2.2.).

### **II.1) La causalité, condition de mise en œuvre de la responsabilité**

L'exigence d'un lien causal entre le fait générateur et le préjudice est une condition générale de mise en œuvre de la responsabilité. Cependant, lorsqu'une responsabilité sans faute (objective) pèse sur le défendeur, le lien causal semble être présumé. Dès lors, la question de la preuve du lien de causalité ne se pose en pratique que lorsque la responsabilité est subjective, c'est-à-dire pour faute prouvée. Dans ce cas, il appartient à la victime de prouver non seulement une faute du défendeur et son préjudice mais encore l'existence d'un lien causal entre les deux.

Plusieurs systèmes doctrinaux ont été proposés pour définir la notion de causalité. Les plus connues sont la théorie de l'équivalence des conditions (toutes les causes sont présumées équivalentes, toute condition *sine qua non* sans laquelle le dommage ne se serait pas réalisé, est retenue comme véritable cause du dommage) et la théorie de la causalité adéquate (on

procède à une sélection des causes pour ne retenir que celles qui, d'après le cours normal des choses, devaient entraîner le fait qui s'est produit).

La jurisprudence ne précise pas la conception qu'elle a adoptée en matière de causalité. Les auteurs relèvent qu'en matière pénale, les juges semblent plutôt adopter la théorie de l'équivalence des conditions, tandis qu'en matière civile, la théorie de la causalité adéquate semble davantage avoir les faveurs du juge.

## II.2) La causalité, cause d'exonération de la responsabilité

La question de la causalité peut rejaillir au stade de l'exonération lorsque le défendeur invoque une cause étrangère qui a produit le préjudice. Cette cause étrangère peut entraîner son exonération totale ou partielle selon qu'il s'agit de la force majeure (2.2.1.), du fait du tiers (2.2.2.) ou de la faute de la victime (2.2.3.).

### II.2.1) La force majeure

La force majeure ou cas fortuit est un événement imprévisible, irrésistible et extérieur à l'activité du défendeur ou la chose, instrument du dommage. La preuve d'un tel événement entraîne l'exonération totale du défendeur puisqu'il n'a été que l'instrument passif de la force majeure, seule cause du dommage.

### II.2.2) Le fait du tiers

Le fait d'un tiers ne constitue une cause d'exonération que s'il revêt les caractères de la force majeure. A défaut, le fait du tiers dont l'action n'a fait que concourir à la production du dommage, ne peut être invoqué par le défendeur pour diminuer sa part de responsabilité. Seule une action récursoire peut être éventuellement exercée au stade de la contribution à la dette. Si la victime met en cause plusieurs personnes et que toutes sont déclarées responsables, elles devront réparer intégralement le dommage et en seront tenues *in solidum*. Cela signifie que la victime pourra demander à l'un quelconque des responsables le paiement intégral des dommages-intérêts.

### II.2.3) La faute de la victime

La faute de la victime qui a elle aussi contribué à la production de son propre dommage, pourra constituer une cause d'exonération totale ou partielle de responsabilité.

La responsabilité du défendeur sera totalement écartée si la faute de la victime a présenté les caractères de la force majeure.

La responsabilité du défendeur sera partiellement écartée si la victime a commis une faute qui a simplement concouru à la production de son dommage. Le juge diminuera le montant des dommages-intérêts octroyés à la victime.

---

## III/ LE FAIT GÉNÉRATEUR DE RESPONSABILITÉ

---

Bien que la jurisprudence tente aujourd'hui de les rapprocher, il faut encore distinguer la matière délictuelle (3.1.) de la matière contractuelle (3.2.).

### III.1) En matière délictuelle

L'art. 1384 al. 1<sup>er</sup> du Code civil dispose: « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait (3.1.1.) mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre (3.1.3.), ou des choses que l'on a sous sa garde (3.1.2.). »

#### III.1.1) La faute

Le fait générateur de responsabilité en matière délictuelle, c'est la faute: « Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer » (art. 1382 du Code civil).

Toute faute est de nature à engager la responsabilité de son auteur. Il n'est pas nécessaire que son auteur soit animé d'une intention de nuire. Aucun degré de gravité n'est exigée: « Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou son imprudence » (art. 1383 du Code civil).

Aucune capacité de discernement du défendeur n'est aujourd'hui requise pour retenir sa responsabilité. Il n'est pas nécessaire que l'auteur de la faute soit doté d'une capacité de discernement (art. 489-2 du Code civil et Ass. Plén., 9 mai 1984, D. 1984-525, concl. Cabannes et F. Chabas). Un dément et un très jeune enfant peuvent engager leur responsabilité pour faute et être condamnés à réparer le dommage qu'ils ont causé.

#### III.1.2) Le fait des choses

Sur le fondement de l'art. 1384 al. 1<sup>er</sup> du Code civil, la jurisprudence a découvert un principe général de responsabilité sans faute du fait des choses.

Toutes choses, animées (les animaux, art. 1385 du Code civil) ou inanimées entrent dans le domaine de la responsabilité sans faute. Il n'est pas nécessaire que la chose soit viciée, dangereuse, actionnée ou non par la main de l'homme.

La chose doit avoir joué un rôle actif dans la production du dommage. Ce rôle est présumé lorsque la chose était en mouvement et est entrée en contact avec la victime. Si la chose était inerte ou alors en mouvement mais sans être entrée en contact avec la victime, cette dernière devra prouver le rôle actif de la chose découlant notamment du comportement ou de la position anormale de la chose.

La responsabilité sans faute repose sur le gardien de la chose. Ce dernier exerce les pouvoirs « d'usage, de contrôle et de direction » sur la chose. La loi présume que le propriétaire est le gardien de la chose mais il peut prouver que la garde a été transférée, par exemple par l'effet d'un contrat (prêt, location...) ou par l'effet d'une dépossession involontaire (vol, détournement...).

#### III.1.3) Le fait d'autrui

L'article 1384 énumère différents cas dans lesquels une personne non fautive peut être tenue d'indemniser la victime d'un dommage causé par autrui. En principe, le répondant dispose d'un recours auprès de l'auteur du dommage pour récupérer le montant des dommages-intérêts qu'il a été condamné à verser à la victime.

« Les père et mère en tant qu'il exerce le droit de garde, sont solidairement responsables du dommage causé par leurs enfants mineurs habitant avec eux » (art. 1384 al. 4). La faute de l'enfant n'est pas nécessaire: il suffit qu'il ait été cause directe du dommage (Civ. 2<sup>e</sup>, 10 mai 2001). La cohabitation de l'enfant avec ses père et mère visée à l'article 1384 alinéa 4, résulte de la résidence habituelle de l'enfant au domicile des parents ou de l'un d'eux (Civ. 2<sup>e</sup>, 20 janv. 2000, Bull. civ. II n° 14). Depuis un arrêt du 19 fév. 1997 (Bull. civ. II, n° 56), la 2<sup>e</sup> Chambre civile décide que les parents ne peuvent pas s'exonérer de leur responsabilité en prouvant leur absence de faute de surveillance ou d'éducation. Seule la force majeure et la faute de la victime peuvent exonérer les parents de leur responsabilité civile. La présomption de responsabilité n'est pas écartée par la seule circonstance que l'enfant se trouvait au moment des faits dans un établissement scolaire (Civ. 2<sup>e</sup>, 20 avr. 2000, Bull. civ. II n° 66).

« Les commettants sont responsables des dommages causés par leurs préposés dans les fonctions auxquels ils ont été employés » (art. 1384 al. 5). La faute du préposé doit être prouvée. La responsabilité du commettant n'est pas engagée en cas de dommages causés par le préposé qui a agi hors des fonctions auxquelles il était employé, sans autorisation et à des fins étrangères à ses attributions (Ass. Plén., 19 mai 1988, D. 1988-513,



note Larroumet). Le préposé n'engage pas sa responsabilité personnelle lorsqu'il agit sans excéder les limites de la mission qui lui a été impartie par son commettant (Ass. plén., 25 févr. 2000, Bull. ass. plén. n° 2). Toutefois, le préposé est personnellement responsable civilement envers la victime lorsqu'il a été condamné pénalement pour avoir commis, fût-ce sous l'ordre du commettant, une infraction ayant porté préjudice à un tiers (Ass. plén., 14 déc. 2001).

Depuis un arrêt de l'Assemblée plénière du 29 mars 1991, la Cour de cassation décide que la liste des cas de responsabilités du fait d'autrui de l'art. 1384 du Code civil n'est plus limitative. Aussi, a-t-elle décidé qu'on est responsable du dommage du fait des personnes dont on doit répondre. Elle a condamné sur le fondement de l'art. 1384 al. 1er du Code civil une association gérant un centre destiné à accueillir des personnes handicapées mentales parce qu'elle « avait accepté la charge d'organiser et de contrôler le mode de vie » de ces handicapés (D. 1991-324, note Larroumet).

### **III.2) En matière contractuelle**

En matière contractuelle, pour connaître les conditions de la responsabilité du débiteur dont le contrat est inexécuté, il faut au préalable déterminer s'il était tenu d'une obligation de résultat (3.2.1.) ou de moyens (3.2.2.).

#### **III.2.1) Les obligations contractuelles de résultat**

L'obligation de résultat est l'engagement d'obtenir un résultat déterminé. En cas d'inexécution d'une obligation de résultat, le créancier doit simplement apporter la preuve que le résultat n'est pas atteint, et c'est au débiteur qu'il appartient de justifier l'inexécution. Seule la force majeure ou la faute de la victime peuvent exonérer le débiteur d'une obligation de résultat de sa responsabilité.

Telle est, par exemple, la nature de l'obligation contenue dans le contrat de transport mettant à la charge du transporteur, une obligation de livrer la marchandise en bon état, au jour et lieu fixés. La jurisprudence a également découvert, dans certains contrats, une obligation de sécurité de résultat. Ainsi, le transporteur de personnes est tenu d'une obligation de sécurité de résultat qui consiste à mener les voyageurs sains et saufs à destination. De même, le médecin est tenu d'une obligation de sécurité de résultat en matière d'infection nosocomiale (Civ. 1re, 29 juin 1999, Bull. civ. I n° 220) ou encore, d'une obligation de sécurité en ce qui concerne les matériels qu'il utilise pour l'exécution d'un acte médical d'investigation ou de soins (Civ. 1<sup>re</sup>, 9 nov. 1999, Bull. civ. I n° 300)

#### **III.2.2) Les obligations contractuelles de moyens**

L'obligation de moyens est une simple obligation de prudence et de diligence. Le débiteur ne s'engage pas à obtenir le résultat, bien souvent parce qu'il ne dépend qu'en partie de lui, mais il s'engage à mettre tout en œuvre pour tenter de parvenir au résultat.

Tel est le cas, en principe, du médecin qui ne s'engage pas à guérir son malade, résultat aléatoire, mais s'engage à lui dispenser des soins consciencieux et attentifs, et conformes aux données acquises de la science.

En cas d'inexécution d'une obligation de moyens, le créancier devra apporter la preuve d'une imprudence ou d'une négligence de la part du débiteur pour engager sa responsabilité et l'obliger à réparer le dommage causé.

La zone d'aménagement concertée est une opération d'aménagement publique (I), dont le régime a connu des modifications importantes, notamment à travers la loi SRU.

Toutes ces évolutions affectant les ZAC n'ont pas remis en cause le découpage de l'opération en deux phases. Ont été maintenues une phase de création (II) et une phase de réalisation (III)



# URBANISME: Zone d'aménagement concerté

La zone d'aménagement concertée est une opération d'aménagement publique (I), dont le régime a connu des modifications importantes, notamment à travers la loi SRU.

Toutes ces évolutions affectant les ZAC n'ont pas remis en cause le découpage de l'opération en deux phases. Ont été maintenues une phase de création (II) et une phase de réalisation (III).

## I/ L'OBJET

L'article L.311-1 du Code de l'urbanisme les définit comme « des zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ».

C'est une procédure souple, faisant une large part à la concertation, mêlant les procédures et les partenaires publics et privés.

Cette procédure est utilisée pour des finalités très larges d'aménagement énoncées par l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme, mais elle peut aussi concerner la transformation du tissu urbain existant.

## II/ LA PROCÉDURE DE CRÉATION DES ZAC

### II.1) Initiative

La ZAC est une opération d'aménagement publique. L'article R.311-1 du Code de l'urbanisme précise que l'initiative est prise par une collectivité publique ou un établissement public de type EPCI, EP d'aménagement, organismes publics d'HLM.

La personne publique qui a pris l'initiative de la ZAC doit établir le dossier de création et l'approuver, demander sa création à l'autorité compétente et constituer le dossier de réalisation.

### II.2) Localisation

Les ZAC ne peuvent être créés que sur des terrains destinés à l'équipement et à l'aménagement. Afin d'assouplir ces dispositions, la loi SRU a modifié les rapports entre la ZAC et la réglementation locale d'urbanisme. La suppression du Plan d'Aménagement de Zone (PAZ) doit permettre une meilleure intégration de l'opération de ZAC dans le PLU.

Désormais, depuis l'entrée en vigueur de la loi, les contraintes de localisation des ZAC résultent de trois situations :

- une ZAC peut être créée sur un territoire qui n'est pas couvert par un SCOT. Si celui-ci existe, la ZAC devra être compatible avec ses dispositions tant en ce qui concerne sa localisation que son programme (art.L.122-1 et art.R.122-5 du Code de l'urbanisme),
- lorsque la commune est dotée d'un PLU, les ZAC ne peuvent être créées qu'à l'intérieur des zones urbaines ou destinées à être urbaniser,
- lorsque la commune n'est pas dotée d'un PLU, l'article L.111-1-2 du Code de l'urbanisme, impose des règles de construction limitée.

Les constructions ne sont alors autorisées qu'à l'intérieur des parties actuellement urbanisées,

- dans le cadre d'une carte communale, la ZAC ne pourra être créée que sur les secteurs d'extension de l'urbanisation (art.L.124-2 du Code de l'urbanisme),

- la ZAC doit respecter les prescriptions des lois montagne et littoral.

## II.3) Dossier de création

La création d'une ZAC est précédée d'une étude préalable éclairant l'autorité qui prendra la décision sur l'opportunité du projet (choix du site, faisabilité technique et économique, son insertion dans l'environnement naturel et urbain...).

Parallèlement à ces études préalables, l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme rend obligatoire une concertation préalable dont une délibération détaillera les modalités puis les conclusions.

### II.3.1) Constitution du dossier de création

Au titre de l'article L.311-3 du Code de l'urbanisme, le dossier doit comprendre :

- un rapport de présentation indiquant l'objet et la justification de la ZAC,
- un plan de situation,
- un plan de délimitation du ou des périmètres de la zone,
- une étude d'impact régie par le décret du 12 octobre 1977,
- des indications sur le mode de réalisation envisagée et ou sur le régime financier applicable.

### II.3.2) Effets de la création

Principalement, l'administration peut surseoir à statuer sur les demandes de permis de construire susceptibles de contrarier le développement de l'opération (art.L.123-7 du Code de l'urbanisme) pendant une durée de deux ans (art.L.111-7, L.111-8, L.311-2 du Code de l'urbanisme).

## III/ LA PROCÉDURE DE RÉALISATION DES ZAC

Une fois prise la décision de création de la zone qui délimite le périmètre et permet de prendre des mesures conservatoires, la collectivité publique qui a pris l'initiative de l'opération peut lancer la phase de réalisation.

### III.1) Le dossier de réalisation

Établi selon l'article R.311-11 de Code de l'urbanisme, le dossier doit comprendre :

- le programme des équipements publics à réaliser dans la zone
- les modalités prévisionnelles de financement de l'opération dans son ensemble.

#### III.1.1) Les modes de réalisation

##### a) La régie

C'est la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la ZAC qui est le propre aménageur.

### b) Le mandat

Les EP d'aménagement sont habilités à réaliser une ZAC au nom et pour le compte de la personne publique mandante (art.L.321-1 du Code de l'urbanisme).

### c) La convention publique d'aménagement

Au titre de l'article L.300-4 du Code de l'urbanisme, l'aménagement et l'équipement de la zone sont confiés à un EP y ayant vocation ou à une SEM aux termes d'une convention publique d'aménagement.

### d) La convention privée d'aménagement

L'aménagement est confié à un aménageur privé dans le cadre d'une convention., bien que celui ci ne puisse bénéficier des prérogatives de puissance publique en matière de préemption et expropriation.

## III.2) Le processus de réalisation

### III.2.1) Acquisition foncière

La réalisation d'une ZAC nécessite le plus souvent l'acquisition des terrains par l'aménageur.

L'acquisition peut se faire soit par voie amiable, soit à la suite de l'exercice du droit de délaissement des propriétaires soit par voie de préemption ou d'expropriation.

### III.2.2) Aménagement et équipement de la zone

Au titre de l'article L.311-1 du Code de l'urbanisme il résulte « qu'il ne peut y avoir de zone d'aménagement concerté sans travaux d'équipements significatifs ».

La viabilité primaire (équipements reliant la zone à l'extérieur) est à la charge de la collectivité publique, la viabilité secondaire (voies de

desserte, espaces collectifs, aires de stationnement) est à la charge de l'aménageur, la viabilité tertiaire (à l'usage exclusif des habitants d'un groupe d'immeubles) est le plus souvent à la charge du constructeur.

### III.2.3) Cession de terrains

L'aménageur cède en général les terrains viabilisés et divisés en lots, à des constructeurs à la suite d'une vente mais aussi, d'un bail à construction ou d'une concession d'usage. Un cahier des charges de cession ou concession d'usage de terrains est approuvé et devient caduc à la date de suppression de la zone (art.L.311-6 du Code de l'urbanisme)

---

## IV/ L'ACHÈVEMENT DE LA ZAC

---

## IV.1) Modification et suppression de la ZAC

### IV.1.1) La modification

Elle peut affecter l'acte de création de la zone : changement du périmètre, modification de son objet... Elle doit intervenir (art.R.311-12 du Code de l'Urbanisme) selon les formes prescrites pour la création de la zone : mêmes mesures de publicité et d'information.

### IV.1.2) La suppression

Elle constitue depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU, l'unique procédure mettant fin à l'existence de la zone.

La procédure d'achèvement (anciens art.R.311-35 à R.311-38 du Code de l'urbanisme) est abrogée. Il suffit que cette suppression soit prononcée sur proposition ou après avis de la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone.

# URBANISME: La protection du patrimoine

Les procédures liées à la protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, se sont diversifiées à mesure que s'étendait le patrimoine à protéger.

La protection du patrimoine architectural et urbain est traditionnellement une compétence de l'État, à travers les lois de 1913 et 1930 (I) mais aussi les secteurs sauvegardés (II). Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (III) marquent une évolution, puisqu'elles permettent aux communes qui le souhaitent de prendre en charge, conjointement avec l'État, cette protection.

## I/ LA PROTECTION DES MONUMENTS HISTORIQUES ET DES SITES

### I.1) La loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques

Elle institue au profit des immeubles dont la conservation présente un intérêt public historique ou artistique, deux protections possibles :

- l'inscription à l'inventaire,
- le classement (amiable ou d'office).

La protection concernant les abords du monument est menée selon deux critères :

- géographique : immeubles situés dans un cercle d'un rayon de 500 mètres autour d'un monument,
- visuel : immeubles se trouvant dans le champ de visibilité du monument.

Les immeubles situés « aux abords » ne peuvent faire l'objet d'aucune transformation de nature à en affecter l'aspect sans autorisation préalable de l'ABF. L'article L.421-6 du Code de l'urbanisme précise que le permis de construire doit être revêtu de son visa.

### I.2) La loi du 2 mai 1930 sur les sites

Elle entraîne la création de zones de protection autour des sites classés ou inscrits, dont la conservation ou la préservation présente « au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque un intérêt général ».

Les pouvoirs publics ont mis en place des documents d'urbanisme spécifiques destinés à encadrer les procédures de classement. Il s'agit d'une part d'une procédure restée centralisée de réhabilitation des quartiers anciens : les secteurs sauvegardés (II), d'autre part, d'une planification décentralisée du patrimoine : les ZPPAUP (III).

## II/ LES SECTEURS SAUVEGARDÉS

Afin de protéger et restaurer les quartiers anciens et plus particulièrement les centres historiques, la loi Malraux du 4 août 1962 a mis au point un système de protection spécifique alliant planification et mesures réglementaires : les secteurs sauvegardés.

Certaines conditions doivent être réunies pour qu'un ensemble urbain puisse faire l'objet de la procédure des secteurs sauvegardés

(art.L.313-1 du Code de l'urbanisme). Le secteur doit présenter « un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non ».

Les secteurs sauvegardés peuvent être créés et délimités :

- par décision de l'autorité administrative sur avis favorable ou sur proposition de la ou des communes intéressées,
- par décret en Conseil d'État, en cas d'avis défavorable de la ou d'une des communes intéressées.

Pour la création d'un secteur sauvegardé, sont associés les services compétents de l'administration, les collectivités locales et les membres de la commission nationale des secteurs sauvegardés, la maîtrise du dossier restant à l'État, puisque la procédure n'est pas décentralisée.

Cette commission placée auprès du ministre chargé de l'architecture (art.R.313-21 du Code de l'urbanisme), est composée de huit représentants des ministères concernés et de quatorze personnalités.

### II.1) La création des secteurs sauvegardés

La création d'un secteur sauvegardé entraîne trois effets principaux :

- elle met en révision le plan local d'urbanisme (art.L.313-1 du Code de l'urbanisme) et vaut prescription de l'établissement du plan de sauvegarde et de mise en valeur (art.R.313-4 du Code de l'urbanisme),
- elle ouvre aux autorités administratives la possibilité de surseoir à statuer sur toutes les demandes de travaux ayant pour effet de modifier l'état des immeubles.
- elle renforce les pouvoirs de l'architecte des bâtiments de France (permis de construire soumis pour avis, instruction des DT, sursis à statuer., accord pour permis de démolir.)

### II.2) Le plan de sauvegarde et de mise en valeur

#### II.2.1) Élaboration du plan

Les articles R.313-5 à R.313-10 du code de l'urbanisme fixent le régime de l'élaboration. Le projet de plan doit être préparé par un architecte désigné par le maire, et soumis à une commission locale du secteur sauvegardé.

Cette commission, composée des représentants des élus des communes et des représentants de l'État, propose la création du futur secteur à partir des propositions faites par l'administration, rarement par les communes.

Le plan de sauvegarde rendu public est opposable aux tiers. Il doit tout même être soumis à enquête publique. Puis, après modification éventuelle par la commission locale (si avis exprimés), il fait l'objet d'une deuxième délibération des conseils municipaux et d'un deuxième avis de la commission nationale avant d'être approuvé par décret en Conseil d'État.

La loi SRU (art.L.313-1 du Code de l'urbanisme) permet désormais une approbation par arrêté des ministres compétents, après avis de la commission nationale en cas d'avis favorable du conseil municipal, de la commission locale, du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête.

### II.2.2) Le contenu du plan

Le plan se présente sous la forme d'un dossier qui contient :

- un rapport de présentation,
- des documents graphiques,
- un règlement,
- des annexes.

Les caractéristiques principales de ce document résident dans les règles d'urbanisme très détaillées qu'il contient. Ainsi, le plan de sauvegarde fixe des règles au niveau de la parcelle.

Il indique ainsi, les immeubles dont la démolition, l'enlèvement ou l'altération sont interdits et dont la modification est soumise à conditions spéciales. Mais aussi, les immeubles dont la démolition peut être imposée à des fins de salubrité.

Certains espaces des servitudes particulières peuvent être imposées, pour des pavages à conserver, par exemple.

### II.2.3) Les effets du plan

Dès sa publication, le plan se substitue au PLU. L'architecte des bâtiments de France veille sur le respect de son application et donne son accord à l'octroi des permis de construire et autres autorisations de travaux.

### II.2.4) La révision du plan

Elle est ordonnée par arrêté des ministres concernés sur demande ou après avis des communes ou groupements de communes intéressés. La révision permet de remettre en cause tout ou partie du plan approuvé. Selon l'article R.313-20-1 du Code de l'urbanisme, l'ancien plan demeure en vigueur jusqu'à ce que le nouveau plan soit rendu public.

## III/ LES ZONES DE PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL, URBAIN ET PAYSAGER (ZPPAUP)

Les ZPPAUP ont été créées par l'article 70 de la loi du 7 janvier 1983. C'est le Code de l'environnement qui fixe les règles qui s'y appliquent. La loi du 8 janvier 1993 étend aux paysages le champ d'application de ces zones.

Contrairement aux périmètres de protection des monuments historiques qui sont constitués par un cercle de 500 mètres de rayon ayant pour centre le monument, les ZPPAUP sont établies « sur mesure », en fonction

de l'espace à protéger, c'est à dire « un périmètre et des modalités de protection adaptés aux caractéristiques historiques architecturales et paysagères du patrimoine local ».

Cette procédure, applicable à des espaces qui n'ont encore fait l'objet d'aucune mesure de protection, est mise en œuvre sur l'initiative de la commune et réalisées sous sa responsabilité, avec l'architecte des Bâtiments de France.

Elle ont pour effet :

- de renforcer la protection du patrimoine urbain et rural;
- de renforcer la responsabilité et le rôle des communes dans la gestion, la mise en valeur du patrimoine;
- d'adapter les servitudes d'utilité publique des abords des monuments historiques.

Elles sont à l'origine de servitudes et permettent ainsi d'imposer des prescriptions aux décisions relatives aux travaux de construction ou d'interdire les démolitions...

### III.1) La création de la zone

Procédure décentralisée, l'élaboration d'une zone se réalise conjointement avec l'État. Un groupe d'étude est placé sous l'autorité du maire, avec l'assistance de l'ABF. Un projet de zone est mis au point et comprend trois éléments :

- un rapport de présentation qui expose les particularités historiques, géographiques, architecturales et urbaines de la zone, ainsi que les raisons de sa création,
- un document graphique qui fait apparaître ses limites,
- le règlement applicable à la zone.

Soumis à différents avis, la zone est après enquête publique, arrêtée par le préfet de région, mais sous réserve de l'accord des élus locaux.

### III.2) Les effets de la zone

Les remarques vont de la simples recommandation à de véritables contraintes : interdictions totales ou partielles de construire, démolir, choix de matériaux.

En l'absence de PLU, les prescriptions de la ZPPAUP s'imposent. En présence d'un PLU, la ZPPAUP qui a le statut de servitude d'utilité publique (art.L.126-1 du Code de l'urbanisme) affectant l'utilisation des sols, doit être annexée à ses dispositions.

Tous les travaux réalisés dans la zone, même lorsqu'ils ne sont pas assujettis à autorisation ou à déclaration au titre du Code de l'urbanisme, sont soumis à autorisation spéciale donnée après avis conforme de l'ABF.

# **ENVIRONNEMENT:** Les risques industriels

Les risques que font courir certaines installations industrielles sont importants. Pour éviter les dangers ainsi encourus une législation d'origine très ancienne a mis en place un régime de base ne la matière.

Plus récemment en raison d'accidents majeurs et dans le cadre européen un régime renforcé a été construit, il se traduit par les directives Séveso. Une nouvelle loi est en préparation.

---

## **I/ LE RÉGIME DE BASE: LES INSTALLATIONS CLASSÉES**

---

Il s'agit d'une institution paradoxalement très ancienne, certainement la plus ancienne du droit de l'environnement, puisque l'on peut faire remonter son origine à une réglementation napoléonienne de 1810 sur les poudrières qui a été sérieusement revue en 1917. Plus récemment c'est la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 qui met en place le cadre normatif sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) Ces dispositions sont désormais insérées dans le Code de l'environnement (art L 511-1 à L 517-2).

Les activités industrielles qui relèvent de cette législation sont énumérées dans une nomenclature qui les soumet à des procédures d'ouverture et de fermeture particulières ainsi qu'à des prescriptions techniques imposées.

## **A) La procédure d'ouverture et de fermeture**

### **a) L'ouverture**

La procédure varie selon que l'installation est soumise à autorisation ou plus simplement à déclaration.

#### **I) Installations soumises à autorisation**

Un dossier doit être établi par le pétitionnaire. Il fera l'objet d'une procédure d'examen.

- Le dossier

Il indique l'emplacement sur lequel l'installation doit être réalisée, la nature et le volume des activités, les procédés de fabrication mis en œuvre, les matières utilisées, les produits fabriqués, les capacités techniques et financières de l'exploitant.

Plusieurs pièces doivent l'accompagner: une carte indiquant l'emplacement de l'installation, une série de plans, une étude d'impact, une étude de dangers.

Enfin, lorsque l'importance particulière des dangers le justifie, le préfet peut exiger la production, aux frais du demandeur, d'une analyse critique d'éléments du dossier justifiant des vérifications particulières, effectuée par un organisme extérieur expert choisi en accord avec l'administration.

- La procédure

Le dossier est déposé en sept exemplaires auprès du préfet qui diligente une enquête publique. Un avis est demandé aux Conseils municipaux intéressés ainsi qu'à différents services: DDE, DDAF, DDASS, SDIS, DIREN.

Après avoir reçu le rapport de l'inspecteur des installations classées, le préfet se prononce par arrêté dans les trois mois.

#### **II) Installations soumises à déclaration**

Lorsque l'installation présente des risques moindres une déclaration suffit. Elle indique l'emplacement sur lequel l'installation doit être réalisée, la nature et le volume des activités.

Elle comprend des plans et des informations relatives aux conditions d'utilisation, d'épuration et d'évacuation des eaux résiduaires et des émanations de toute nature ainsi que d'élimination des déchets et résidus de l'exploitation seront précisés. La déclaration mentionne en outre les dispositions prévues en cas de sinistre.

Le Préfet donne récépissé de la déclaration et communique au déclarant une copie des prescriptions générales applicables à l'installation.

Une copie de cette déclaration et le texte des prescriptions générales est remise au maire qui l'affiche pendant une durée minimum d'un mois.

### **b) La fermeture**

En cas de fermeture, le préfet doit être informé par l'exploitant dans le mois précédant la cessation d'activité.

Un dossier est déposé comprenant un plan du site fourni et un mémoire sur l'état du site. L'exploitant a l'obligation de remettre le site dans un état tel qu'il n'y ait plus d'inconvénients ou de dangers pour la santé et l'environnement.

Le préfet consulte le maire sur le dossier. Il peut, à tout moment, imposer des prescriptions relatives à la remise en état du site, après consultation de la commission départementale consultative compétente.

## **B) Les prescriptions imposées**

L'installation classée va se voir imposer un certain nombre de prescriptions dont il faut préciser le contenu et qui seront sanctionnées.

### **a) Le contenu**

Le contenu initial des prescriptions peut être amené à évoluer en fonction d'un certain nombre d'initiatives.

#### **I) Le contenu initial**

- S'agissant des installations soumises à autorisation

L'arrêté autorisant l'ouverture est accompagné d'un certain nombre de prescriptions techniques qui ont été négociées entre le service des mines et l'entreprise. Elles comportent des mesures antipollution et des plans et des mesures d'urgence.

- S'agissant des installations soumises à déclaration, il existe des prescriptions générales par catégories d'installation.

#### **II) L'évolution du contenu**

Les prescriptions peuvent évoluer soit à l'instigation de l'administration ou des tiers soit sur l'initiative de l'entreprise elle-même.

En cas d'accident, le préfet peut prescrire, par arrêté, après avis de la commission départementale consultative compétente, la réalisation des évaluations et à la mise en œuvre des remèdes que rendent nécessaires les conséquences d'un accident ou d'un incident survenu dans l'installation. En dehors d'un accident, des arrêtés complémentaires peuvent être pris par le préfet à la demande de tiers ou non.

En cas de transformation, d'agrandissement ou de modification de l'installation le préfet doit être informé. Celui-ci décide alors librement s'il est nécessaire de prendre un arrêté complémentaire.

### **b) Les sanctions**

Elles se concrétisent de différentes manières, mais elles sont précédées de contrôles et de mesures d'informations.

### I) Le préalable des sanctions : information et contrôle

- L'information du public

La commission d'accès aux documents administratifs a décidé le 19 juillet 1982 que les résultats des mesures concernant le niveau de pollution sont communicables au public sans restriction.

- Le contrôle de l'administration

C'est l'inspection des installations classées qui est chargée du contrôle. Les inspecteurs des installations classées sont des cadres techniques désignés par le préfet sur proposition du D.R.I.R.E. et relevant de la D.R.I.R.E., de la direction départementale de l'équipement (D.D.E.), des services vétérinaires de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (D.D.A.F.), et de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (D.D.A.S.S.).

Le préfet peut également désigner, sur proposition du D.R.I.R.E., et sous certaines conditions, des cadres techniques appartenant à d'autres services de l'État. Les personnes chargées de l'inspection des installations classées sont assermentées et astreintes au secret professionnel. Elles peuvent visiter à tout moment les installations soumises à leur surveillance.

### II) Les différentes sanctions

- Les sanctions administratives

En cas d'observation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, le préfet peut prendre un certain nombre de mesures administratives.

Après mise en demeure il peut exiger l'exécution de travaux nécessaires. Le préfet peut faire procéder d'office à ces travaux en cas de refus. Il peut obliger l'exploitant de consigner une somme garantissant l'exécution des travaux nécessaires. Enfin il peut suspendre l'exploitation voire fermer l'installation.

- Les sanctions pénales

Le non-respect de l'arrêté préfectoral imposant les prescriptions techniques constitue une contravention. Par contre l'exploitation sans autorisation est un délit sanctionné par un an de prison et 750 000 € d'amende. Le non-respect d'un arrêté de mise en demeure est un délit depuis 1985 puni de six mois de prison et de 75 000 € d'amende.

## III/ LE RÉGIME RENFORCÉ : LES DIRECTIVES SEVESO

Nombreuses ont été les catastrophes engendrées par des activités technologiques. Mais, c'est, l'accident de SEVESO qui a entraîné une prise de conscience des autorités des pays industrialisés. Le 24 juin 1982 était ainsi adoptée une directive européenne relative aux risques d'accidents industriels majeurs. Cette directive 82/501/CEE, demandait aux États membres de mettre sur pied une procédure de notification par les industriels d'informations relatives aux risques.

Depuis le 3 février 1999, cette directive est remplacée par la directive 96/82/CE du 9 décembre 1996, appelée SEVESO 2.

Elle définit le risque majeur comme un « événement tel qu'une émission, un incendie, ou une explosion de caractère majeur, en relation avec un développement incontrôlé, d'une activité industrielle, entraînant un danger grave, immédiat ou différé, pour l'homme, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement et/ou pour l'environnement, et mettant en jeu une ou plusieurs substances dangereuses » (article 1-2c de la directive).

## A) Le champ d'application de la directive Seveso

Il s'est élargi en passant de la directive SEVESO I à la directive SEVESO II.

### a) La directive SEVESO I

#### I) Sont visés

- les établissements susceptibles de créer un risque technologique majeur et appartenant aux secteurs de la chimie, du pétrole et des gaz liquéfiés
- certaines activités de stockage de produits tels que ceux des domaines agropharmaceutiques, phytosanitaires, etc.

#### II) Sont exclus

- les établissements militaires
- les établissements susceptibles de générer des dangers liés aux rayonnements ionisants.
- les industries extractives: les mines et les carrières, ainsi que le forage
- les transports de matières y compris leur stockage temporaire, ainsi que les activités de chargement et déchargement de ces substances dans les ports et gares de triage
- les transports par pipe-lines et stations de pompage à l'extérieur des établissements visés par la directive
- les décharges et déchets
- la fabrication et le stockage séparé d'explosifs, poudres et munitions

### b) La directive SEVESO II

#### I) La notion d'établissement

Elle s'applique à des « établissements », et non à des « installations » comme dans le précédent texte. L'établissement correspond à une zone comportant une ou plusieurs installations. Cette notion permet de ne plus faire référence à des activités, en distinguant stockage et mise en œuvre de procédés.

#### II) Les deux niveaux d'établissement

Sont compris dans le champ de la directive les établissements dans lesquels des substances dangereuses sont présentes dans des quantités supérieures aux niveaux définis en annexe de la directive.

Les seuils fixés sont plus bas pour l'application des articles 6 et 7 de la directive (obligation pour l'exploitant de notifier l'ouverture de son établissement et de rédiger un document définissant sa politique de prévention des accidents majeurs) que pour ceux entraînant l'application de l'article 9 (obligation de présenter un rapport de sécurité réexaminé périodiquement). Sont communément appelés « établissements SEVESO » ceux relevant du seuil haut de la directive.

#### III) Les nouveaux secteurs concernés

Les activités relevant du secteur pyrotechnique, l'emploi et le stockage de produits chimiques utilisés dans les installations nucléaires ainsi que les embranchements ferroviaires et les appontements liés à l'activité d'un établissement sont désormais soumis à la nouvelle directive.

## B) Le contenu de la directive

La nouvelle directive reprend les exigences de sécurité de la directive de 1982 et renforce les dispositions relatives à la prévention. Elle met l'accent sur les dispositions de nature organisationnelle que doivent prendre les exploitants en matière de prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses. A ce titre, ils doivent mettre en œuvre un système de gestion de la sécurité (SGS) adapté. Pour ce qui relève des autorités des États-membres, des programmes d'inspection et des mesures visant à limiter l'urbanisation doivent être arrêtés.

### a) Les obligations des exploitants

Le SGS met en œuvre un ensemble contrôlé d'actions planifiées ou systématiques, fondées sur des procédures écrites. Concrètement, une Étude de dangers doit être réalisée ainsi qu'un Plan d'opération interne



## I) L'étude de dangers

Elle comprend :

- un recensement et une description des situations accidentelles susceptibles de survenir
- une évaluation de la nature et de l'extension des conséquences des accidents éventuels sur les populations et sur l'environnement
- la justification des mesures prises pour prévenir les accidents et ou en limiter les conséquences
- le recensement des moyens de secours publics portés à la connaissance de l'exploitant, et l'inventaire des moyens de lutte privés disponibles en cas d'accident
- les informations permettant l'élaboration du plan d'opération interne de l'établissement (POI)
- les éléments nécessaires pour l'élaboration d'un Plan particulier d'intervention (PPI) pour les installations les plus dangereuses.

## II) Le Plan d'opération interne (POI)

Le POI définit les mesures d'organisation, les méthodes d'intervention et les moyens nécessaires que l'exploitant doit mettre en œuvre pour protéger le personnel, les populations et l'environnement. Il comprend un certain nombre de documents généraux et décrit les scénarios d'accident.

Lorsque l'importance particulière des dangers ou inconvénients des installations le justifie, le préfet peut exiger la production, aux frais du demandeur, d'une analyse critique d'éléments du dossier, effectuée par un organisme extérieur expert choisi avec l'accord de l'inspection des installations classées.

En général, les analyses critiques effectuées conformément à cette procédure portent sur l'ensemble de l'étude de dangers des installations concernées. En particulier, les hypothèses et scénarios pris en compte, la démarche et les modalités utilisées, les paramètres, les équipements et les dispositions d'organisation importants pour la sécurité.

## b) Les obligations des autorités publiques

Elles sont au nombre de trois.

### I) L'élaboration de plans particuliers d'interventions (PPI)

Il existe trois catégories de plans d'urgence : les plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes ou plans rouges, les plans de secours spécialisés liés à un risque défini (par exemple : POLMAR 3, neige, transport de matières dangereuses). Les plans particuliers d'intervention (PPI) concernent spécifiquement certaines installations à risques. Ces plans d'urgence sont communicables au public dans certaines limites.

Le PPI comporte l'indication du risque ou groupe de risques pour lequel il est établi. Il précise la nature des contre-mesures prévues pour la protection des populations ainsi que le périmètre dans lequel elles s'appliquent.

Il énonce les missions de l'État, des collectivités locales, ainsi que des personnes ou organismes privés appelés à intervenir.

Il prévoit les modalités d'information des populations en cas de sinistre (schéma d'alerte et consignes de sécurité) en distinguant les mesures immédiates à prendre par l'exploitant, sous le contrôle des autorités de police, de celles qui devront ensuite être prises aussitôt que possible par les autorités de police elles-mêmes.

Les frais entraînés par la mise en place et l'entretien de ces dispositifs incombent intégralement à l'exploitant ou au groupe d'exploitants intéressés. Toutefois les collectivités locales ou d'autres organismes intéressés pourront, s'ils le veulent bien, en assumer une partie.

### II) Le contrôle

L'ensemble des établissements SEVESO, fait l'objet d'un programme pluriannuel d'inspection. Ce programme comporte un calendrier indiquant les parties d'installations qui seront contrôlées. Divers éléments tels que les études de dangers, en particulier l'analyse des risques, le retour d'expérience, l'issue d'inspections antérieures, ainsi que la note synthétique annuelle présentant les résultats de la revue de direction de l'établissement concerné, doivent permettre à l'inspection des installations classées d'élaborer le programme d'inspection.

L'inspection des installations classées doit effectuer au moins une visite de contrôle annuelle dans ces établissements, sauf si l'analyse des risques permet une fréquence inférieure.

L'inspection donne lieu à la rédaction d'un rapport et d'une lettre de suite adressée à l'exploitant. Elle formalise les écarts, les remarques et les demandes de l'inspection.

La lettre de suite mentionne clairement un délai de réponse. Les mesures correctives proposées par l'exploitant en ce qui concerne son système de gestion de la sécurité doivent s'accompagner d'un échéancier de mise en œuvre.

Lorsque la gravité des faits l'exige, l'inspection des installations classées dresse les constats permettant la prise de sanctions prévues par la loi.

## c) La maîtrise de l'urbanisation autour des installations dangereuses

La loi du 22 juillet 1987 a créé des servitudes d'utilité publique avec indemnisation des propriétaires concernés dans le cas des installations nouvelles sur un site nouveau. Pour les installations existantes, les risques identifiés doivent être pris en compte par le maire qui doit modifier son Plan local d'urbanisation (PLU). Le préfet peut, en cas de besoin, employer la procédure dite de Projet d'Intérêt Général (PIG).

La prévention des risques technologiques a entraîné la prévention des risques naturels. Ceux-ci ont été pris en compte par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 qui a mis en place les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) ainsi qu'une procédure d'expropriation des biens soumis à certains risques naturels majeurs menaçant la vie humaine.

Le plan de prévention des risques naturels prévisibles, se substitue au plan d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER prévus par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982). Il est élaboré et approuvé par l'État, et a pour but de localiser les différents risques (inondations, mouvements de terrains, avalanches, incendies de forêts, séismes, éruptions volcaniques, tempêtes, cyclones). Le plan prévoit, dans les zones qu'il couvre, les mesures à prendre pour les éviter.

Le PPR est approuvé par arrêté préfectoral après enquête publique et avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles il doit s'appliquer.

En cas d'urgence, le préfet peut appliquer par anticipation certaines dispositions du projet de plan. Le PPR vaut servitude d'utilité publique et il est annexé au PLU.

D'autre part les biens exposés à des risques naturels majeurs prévisibles peuvent faire l'objet de procédure d'expropriation.

Toutefois, il doit s'agir de risques naturels tels que les mouvements de terrain, les avalanches ou les crues torrentielles. De plus, ces risques doivent faire peser une menace grave sur la vie humaine. Enfin, les moyens de sauvegarde et de protection des populations doivent s'avérer plus coûteux que les indemnités d'expropriation.

L'expropriation est réalisée, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, complété par quelques dispositions spécifiques.



# ENVIRONNEMENT: Les déchets

La loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 a rénové la loi cadre n° 75-633 du 15 juillet 1975, en redéfinissant les objectifs de la gestion des déchets, en prévoyant des instruments plus efficaces et enfin en réglementant leur circulation. Ces principes ont été renforcés par la loi Barnier du 2 février 1995. Enfin toutes ces dispositions ont été intégrées au Code de l'environnement (Livre V Titre IV)

## I/ LES OBJECTIFS DE LA GESTION DES DÉCHETS

L'article L. 541-1 du Code de l'environnement les énonce. Ils sont appliqués de manière variable selon les secteurs.

### A) L'énoncé des objectifs

Les principes rappelés débouchent sur une obligation générale.

#### a) Des principes d'action

##### I) La prévention ou la réduction de la production déchets

La loi de 1992 rappelait que le but à atteindre en la matière est de prévenir ou de réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits.

##### II) La valorisation des déchets

Si l'on ne peut prévenir alors il faut guérir. A cette fin la même loi prévoyait de valoriser les déchets que ce soit par réemploi, par recyclage ou de toute autre façon visant à obtenir à partir des déchets des matériaux réutilisables ou de l'énergie. Bien sûr, il restera en fin de processus des déchets ultimes que le Code de l'environnement définit ainsi: « Est ultime au sens du présent chapitre un déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux. » (article L. 541-1 III).

#### b) Une conséquence: l'obligation d'éliminer des déchets

Il résulte de tout ceci une obligation générale d'élimination des déchets que rappelle l'article L. 541-2 du Code.

##### I) Les titulaires de l'obligation

Il s'agit de « toute personne qui produit ou détient des déchets » dès lors que ces déchets sont de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, ou à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement

##### II) L'objet de l'obligation

Les personnes en question sont tenues d'assurer ou de faire assurer l'élimination. Celle-ci se traduit de différentes manières: la collecte, le transport, le stockage. La loi de 1992 dispose qu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2002, les installations de stockage ne seront autorisées à accueillir que des déchets ultimes (article 2-1).

L'élimination peut se faire également par le tri ou l'incinération avec récupération d'énergie. Des valeurs limites d'émission atmosphérique pour l'acide chlorhydrique, les poussières, les métaux lourds et d'autres composés ont été fixées de façon à éviter les nuisances.

#### c) La sanction de l'obligation

En cas de carence du responsable des déchets l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office leur élimination aux frais du responsable. Les travaux sont réalisés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

De façon à s'assurer que le responsable payera bien, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut obliger le responsable à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser. Elle sera restituée au fur et à mesure de l'exécution des travaux.

De plus le non-respect de cette obligation peut être sanctionné pénalement par 2 ans de prison et 500 000 francs d'amende.

## B) La mise en œuvre des objectifs

#### a) Les déchets ménagers et assimilés

Ce sont les déchets collectés et traités par les collectivités locales. Les quantités de déchets produites annuellement sont évaluées à 29,5 millions de tonnes (Mt). Ils se répartissent en déchets produits par les ménages: 24,5 Mt dont 4,5 Mt de déchets occasionnels, et en déchets industriels banals (5 Mt) c'est à dire les déchets produits par les artisans, les commerçants et les activités diverses de service, collectés en mélange avec les déchets des ménages. Ces déchets font l'objet d'une collecte en vue de leur élimination.

##### I) La collecte des déchets

C'est une obligation à la charge de communes en liaison avec les départements pour ce qui est des déchets abandonnés. La collecte doit avoir lieu au moins une fois par semaine, de porte à porte, dans les zones agglomérées de plus de 5 000 habitants. Elle peut être sélective. Enfin, elle est réalisée en régie municipale ou par concession à une entreprise privée. Des schémas départementaux de collectes sont établis. (cf. infra)

##### II) L'élimination des déchets

C'est une obligation pour les communes ou les communautés de communes ou d'agglomération. Elle est réalisée en régie ou en concession. Différents traitements sont possibles: l'incinération, le compostage ou le broyage. Une circulaire du 28 avril 1998 impose un rééquilibrage des filières de traitement, en privilégiant la prévention, la réduction à la source, le recyclage et le tri sélectif conformément aux objectifs de la loi de 1992. Les dépôts et les usines d'incinération sont des installations classées.

#### b) Les déchets industriels

Les déchets industriels sont les déchets produits par l'industrie, le commerce; l'artisanat et les Transports. Ils comprennent:

- les déchets industriels banals collectés séparément des déchets ménagers et assimilés, mais dont les modalités et les conditions de traitement sont les mêmes que celles des déchets ménagers et assimilés (95 Mt dont 45 Mt provenant de l'industrie agroalimentaire)

taires et donc essentiellement constitués de terres et matières organiques)

- les déchets industriels spéciaux dont les caractéristiques nécessitent des modalités particulières de collecte et de traitement, 7 Mt dont environ la moitié est traitée par les producteurs eux-mêmes (traitement dit « interne »)
- les déchets des chantiers « bâtiment » (déchets de construction, démolition et réhabilitation): (24 Mt)
- les déchets des chantiers « travaux publics » (remblais, déblais, déchets de terres, pierres...) (330 Mt)

L'élimination de ces déchets est de la responsabilité du producteur de déchets.

### I) Mesures générales et préventives

Depuis quelques années, sous le vocable de « management environnemental », se développe une approche globale qui vise à intégrer la problématique environnementale dans l'ensemble des pratiques de l'entreprise et dans son système d'organisation et de fonctionnement. Aux niveaux européen et international, ont été élaborés deux documents de référence (norme ISO 14001 et règlement éco-audit), à l'instar des normes ISO 9000 portant sur la qualité. En France, dès 1991, le Ministère de l'Environnement a décidé de parrainer les initiatives des entreprises qui souhaitaient mettre en place un programme d'actions: c'est ainsi que naquirent les Plans environnement entreprise (PEE).

Il s'agit d'une méthode qui se décompose en trois temps:

- Un état des lieux est réalisé afin de rassembler les données de base et d'identifier plusieurs pistes d'amélioration, de les traduire en actions concrètes.
- Il est alors possible de proposer à l'industriel de réaliser une amélioration des performances, ainsi que la mise en place d'un système de management environnemental.
- Enfin, des indications sont données aux entreprises qui veulent notamment obtenir une reconnaissance officielle (ISO 14001 ou éco-audit).

### II) Mesures relatives à certains déchets

- Les huiles usagées

Plusieurs décrets (décret n° 79-981 du 21 novembre 1979, décret n° 85-387 du 29 mars 1985, décret n° 89-192 du 24 mars 1989) ont transposé la directive du Conseil n° 75-439 du 16 juin 1975 concernant l'élimination des huiles usagées.

Selon ces textes, les détenteurs d'huiles usagées doivent:

- soit remettre leurs huiles usagées aux ramasseurs agréés
- soit assurer eux-mêmes le transport de leurs huiles usagées en vue de les remettre aux entreprises qui collectent légalement dans un autre État membre ou en vue de les mettre directement à la disposition d'un éliminateur ayant obtenu soit un agrément, soit une autorisation dans un autre État membre de la Communauté économique européenne
- soit assurer eux-mêmes l'élimination des huiles usagées qu'ils produisent dans les conditions conformes aux dispositions du présent décret après avoir obtenu un agrément.

- Les déchets d'emballage

En application de la directive n° 75-442 du 15 juillet 1975 et de l'article 2 de la loi du 15 juillet 1975, plusieurs décrets ont précisé les règles relatives à la gestion de ces déchets complétant en particulier le décret n° 98-638 du 20 juillet 1998. Ces textes imposent deux sortes d'exigences.

- Des exigences quant à la fabrication et la composition de l'emballage. L'emballage doit être conçu et fabriqué de manière à limiter son volume et sa masse au minimum.

Il doit également être conçu, fabriqué et commercialisé de manière à permettre sa réutilisation ou sa valorisation, y compris son recyclage. Enfin, l'emballage doit être conçu et fabriqué en veillant à réduire au minimum la teneur en substances et matières nuisibles et autres substances dangereuses.

- Des exigences portant sur le caractère réutilisable ou valorisable d'un emballage

L'emballage doit pouvoir être traité en vue d'une nouvelle utilisation dans le respect des règles applicables en matière de santé et de sécurité des travailleurs; il doit être conçu et fabriqué de façon qu'il soit conforme aux exigences propres à l'emballage valorisable.

Plusieurs formes de valorisations sont possibles:

- Le recyclage de matériaux
- La valorisation énergétique
- Le compostage
- La biodégradation

- Les piles

Le décret du 12 mai 1999 précise qu'il revient aux responsables de la mise sur le marché des piles et accumulateurs de mettre en place les systèmes permettant la reprise et le traitement de ces produits usagés en provenance des ménages. Les utilisateurs autres que les ménages doivent assurer eux-mêmes l'élimination de leurs piles et accumulateurs usagés.

- Les déchets hospitaliers

Le décret n° 97-1048 du 6 novembre 1997, prévoit les modalités pour le conditionnement, la collecte, le transport et l'élimination des déchets contaminés.

Les déchets à risques infectieux et assimilés doivent être collectés dans des emballages à usage unique. Le conditionnement, le marquage et le transport sont soumis aux dispositions relatives au transport des matières dangereuses. L'élimination de ces déchets doit se faire, soit par incinération, soit par prétraitement dans des appareils de désinfection, de telle façon qu'ils puissent être éliminés par les communes, selon les procédés appliqués aux déchets ménagers.

L'incinération, peut-être réalisée soit dans un incinérateur spécifique, soit dans une usine d'incinération des déchets ménagers et assimilés adaptée.

Dans tous les cas, ces installations doivent être autorisées par arrêté préfectoral.

---

## II/ LES INSTRUMENTS DE LA GESTION DES DÉCHETS

---

### A) Les instruments de planification

#### a) Planification en matière de déchets ménagers

##### I) Les schémas départementaux de collecte et de traitement des ordures ménagères

En 1979, une circulaire demandait aux préfets de rédiger de tels schémas afin de définir les grands axes d'une politique en la matière. Ils ne seront pas repris par la loi, mais ils préfigurent le nouvel instrument qui verra le jour:

##### II) Les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés

Prévus par la loi du 13 juillet 1992, les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés ont pour objet de coordonner l'ensemble des actions à mener.

- Élaboration

C'est le Conseil général qui depuis 1995 approuve le plan. Sa rédaction est réalisée par une commission qui comprend des élus locaux, l'ADEME, des professionnels de la filière, des personnes qualifiées et enfin des associations. Le texte est ensuite soumis à enquête publique.

- Contenu

Il est double puisqu'il comporte :

- un inventaire prospectif des quantités de déchets à éliminer selon leur nature et leur origine
- la fixation des objectifs de recyclage, d'incinération avec et sans récupération d'énergie, de compostage et de mise en décharge à terme de cinq et dix ans.

- Valeur

Toutes les installations doivent être compatibles avec le plan.

### **b) Planification en matière de déchets industriels**

#### **I) Les plans régionaux ou interrégionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux**

Les plans d'élimination des déchets industriels spéciaux ont pour objet de coordonner les actions entreprises à terme de dix ans par les pouvoirs publics et par des organismes privés en vue d'assurer la prévention ou la réduction de la production ainsi que la valorisation de ces déchets.

- Élaboration

Ils sont élaborés à l'instigation du conseil régional depuis 1996. Une commission locale du plan est alors mise en place. Elle comprend :

- Le président du conseil régional, qui préside la commission
- Des représentants du conseil régional désignés par ce dernier
- Le directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, le directeur régional de l'environnement et le directeur régional des affaires sanitaires et sociales
- Les représentants des établissements publics de l'État, notamment de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, et des agences de bassin
- Les représentants de la chambre régionale de commerce et d'industrie, de la chambre régionale d'agriculture et de la chambre régionale des métiers
- Les représentants des organisations professionnelles de la filière
- Les représentants d'associations agréées de protection de l'environnement.

Les plans ainsi élaborés sont mis à la disposition du public pendant deux mois. Ils sont ensuite modifiés, pour tenir compte, le cas échéant, des observations formulées et publiées.

- Contenu

Les plans contiennent :

- Le recensement des installations existantes d'élimination de ces déchets, notamment par valorisation, incinération, co-incinération, stockage, traitement physico-chimique ou biologique ainsi que celle des installations qu'il apparaît nécessaire de créer et, le cas échéant, leur localisation préconisée, notamment en ce qui concerne les centres de stockage.
- Les mesures recommandées pour prévenir l'augmentation de la production de déchets ainsi que les priorités à retenir.
- Une évaluation à terme de dix ans des quantités de déchets à éliminer selon leur origine, leur nature et leur composition.

- Valeur

Toutes les installations doivent être compatibles avec les plans.

#### **II) Les plans nationaux d'élimination de certains déchets**

L'article L. 541-11 du Code de l'environnement prévoit que des plans nationaux d'élimination doivent être établis, par le ministre chargé de l'environnement, pour certaines catégories de déchets dont la liste est établie par décret en Conseil d'État, à raison de leur degré de nocivité ou de leurs particularités de traitement et de stockage.

Ces plans sont établis au sein d'une commission réunissant les représentants de l'État et des organismes publics concernés, des représentants des collectivités territoriales concernées, des organisations professionnelles concourant à la production et à l'élimination des déchets et des associations de protection de l'environnement agréées.

Les plans ainsi élaborés sont mis à la disposition du public pendant deux mois. Ils sont ensuite modifiés, pour tenir compte, le cas échéant, des observations formulées et publiées.

Ces plans tendent à la création d'ensembles coordonnés d'installations d'élimination des déchets et énoncent les priorités à retenir en vue de l'élimination de ces déchets.

A ce jour seul un plan d'élimination des déchets radioactif est en préparation.

## **B) Les instruments financiers**

Ils sont de différentes sortes.

### **a) Les taxes**

L'article 45 de la loi de finances pour 1999 a introduit dans le Code des Douanes des articles créant la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

En matière de déchets, elle est due :

- par tout exploitant d'une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés ou tout exploitant d'une installation de déchets industriels spéciaux par incinération, co-incinération, stockage, traitement physico-chimique ou biologique non exclusivement utilisée pour les déchets que l'entreprise produit
- toute personne qui effectue une première livraison après fabrication nationale ou qui livre sur le marché intérieur en cas d'acquisition intracommunautaire ou qui met à la consommation des lubrifiants susceptibles de produire des huiles usagées
- tout utilisateur d'huiles et préparations lubrifiantes autres que celles visées ci-dessus produisant des huiles usagées dont le rejet dans le milieu naturel est interdit.

La taxe ne s'applique pas aux installations d'élimination de déchets industriels spéciaux exclusivement affectées à la valorisation comme matière.

### **b) Les aides financières**

L'ADEME accorde aux collectivités territoriales des aides financières pour certaines opérations et pour certains investissements.

#### **I) Les aides à certaines opérations**

- Les études locales concernant notamment l'élaboration ou la révision des plans départementaux, les études locales à caractère technique, organisationnel, économique ou juridique.
- Les actions menées par des acteurs locaux pour l'information, la formation et la sensibilisation auprès des élus, des personnels territoriaux, des responsables d'associations, des enseignants et des scolaires.
- Les actions liées aux opérations si elles visent à induire des modifications de comportement (réduction des flux de déchets ou compostage individuel, collectes séparatives, déchetteries par exemple).
- Les emplois de chargés de mission « déchets » qu'ils soient placés auprès des structures signataires d'un contrat territorial, de communes ou de groupements intercommunaux responsables en matière de déchets, des conseils généraux de départements ruraux n'ayant pas pris la compétence du plan, des chambres d'agriculture.
- Le contrat territorial pour une gestion globale des déchets.

#### **II) Les aides aux investissements**

Peuvent être aidés les investissements suivants :

- Les transferts et transports combinés de déchets
- Les déchetteries
- Les collectes séparatives et tris de matériaux secs
- Les collectes et traitements de déchets organiques
- Les valorisations énergétiques
- La maturation de mâchefers et le tri des métaux en usines d'incinération
- Les technologies nouvelles
- La remise en état d'installations de stockage
- Le stockage de déchets inertes dans le cadre d'un contrat territorial

### III) Les garanties financières

Pour éviter de remettre en état des sites aux frais du contribuable, une garantie financière est exigée pour toute demande d'autorisation d'une installation classée de stockage ou de gestion des déchets.

## III/ LA CIRCULATION DES DÉCHETS

A la suite de quelques affaires ayant défrayé la chronique comme les fameux fûts baladeurs de Seveso ou encore la décharge de Montchanin une loi visant à réglementer la circulation des déchets sera adopté le 30 décembre 1988 (articles L 541-40 à L 542-2 du Code de l'environnement). Le décret n° 90-267 du 23 mars 1990 relatif à l'importation, à l'exportation et au transit de déchets générateurs de nuisances en précise les dispositions. Trois situations doivent être distinguées.

## A) L'importation des déchets

Le régime d'importation varie selon le type de déchet.

### a) Les déchets énumérés à l'annexe I du décret n° 90-267 du 23 mars 1990

L'importation de ces déchets est soumise au régime de l'autorisation. C'est le préfet du département sur le territoire duquel est située l'installation d'élimination du déchet par le destinataire qui est compétent.

#### I) Un dossier est constitué

- Il identifie  
Le détenteur initial des déchets, le transporteur ainsi que l'importateur.
- Il indique
  - La nature, le fait générateur, la composition, la quantité, les caractéristiques de danger, la destination et le mode d'élimination du déchet ainsi que la destination ultérieure s'il s'agit d'un prétraitement.
  - Les conditions de transport et l'itinéraire.
- Il comprend
  - Une pièce établissant l'accord liant le destinataire au détenteur initial quant à la prise en charge du déchet dans l'installation aux fins d'élimination.
  - Des pièces certifiant que le projet d'importation a été porté à la connaissance des autorités compétentes des États étrangers d'expédition et de transit.
  - Une attestation signée de la personne à l'origine du déchet, confirmant les indications relatives aux caractéristiques du déchet et indiquant qu'elle a pris connaissance de la destination prévue.

#### II) Le préfet se prononce

Il accepte ou il refuse. Dans certains cas il doit refuser, dans d'autres il peut refuser.

- Il doit refuser (compétence liée) si:
  - Le dossier est incomplet.
  - L'élimination du déchet est incompatible avec la législation ou avec un plan d'élimination.
- Il peut refuser (compétence discrétionnaire) quand:
  - Le déchet qui doit faire l'objet d'une mise en décharge est susceptible d'être valorisé.
  - Il existe dans le pays d'origine une installation de décharge plus proche du lieu de production.

### b) Les déchets ménagers

S'agissant de tels déchets le principe est l'interdiction de l'importation. Toutefois, deux exceptions sont prévues en cas d'accord des États concernés ou lorsque le plan d'élimination des déchets le prévoit.

### c) Les déchets radioactifs

L'importation de tels déchets est soumise à autorisation du ministre. De plus, un certificat attestant que l'État d'origine accepte de reprendre les déchets dans toutes hypothèses.

## B) L'exportation des déchets

Deux situations peuvent se présenter :

### a) Les déchets sont exportés vers un État membre de l'Union européenne

Une déclaration préalable doit être déposée auprès du préfet du département sur lequel est située l'installation qui a produit le déchet. Les autorités saisies peuvent néanmoins s'opposer à l'exportation.

#### I) La déclaration

- La déclaration contient plusieurs sortes d'indications:
  - **Indications relatives aux personnes :** L'identité du détenteur initial auteur de la déclaration, de la personne qui a créé le déchet, du destinataire, du ou des transporteurs prévus, le transporteur maritime n'étant pas considéré comme transporteur au sens du présent décret en cas de transroulage, ainsi que de toute autre personne intervenant à titre commercial ou technique dans l'envoi du déchet du détenteur initial au destinataire.
  - **Indications relatives aux déchets :** La nature, le fait générateur, la composition, la quantité, les caractéristiques de danger, la destination et le mode élimination du déchet.
  - **Indications relatives aux installations :** La référence de l'autorisation en cours de validité de l'installation destinataire délivrée par l'autorité compétente.
- La déclaration est accompagnée de plusieurs pièces
  - Une pièce établissant l'accord liant le destinataire au détenteur initial quant à la prise en charge du déchet dans l'installation prévue aux fins élimination.
  - Des pièces certifiant que le projet d'exportation a été porté à la connaissance des autorités compétentes des États étrangers de destination et de transit.

#### II) La réaction des autorités

- Le préfet peut s'opposer à l'exportation
  - **Les raisons de l'opposition**
    - Si le dossier de déclaration est incomplet
    - Si l'exportation compromet l'exécution d'un plan élimination des déchets
    - Si un État de transit a fait connaître son opposition.
  - **La forme de l'opposition**

La décision d'opposition du préfet doit être motivée. Elle est notifiée au déclarant dans un délai de vingt jours à compter de la réception de la déclaration. A défaut, le préfet est réputé ne pas être opposé.

Une copie de la décision d'opposition est transmise au service des douanes.

- Le ministre peut interdire l'exportation à la demande de l'État d'accueil.

### b) L'exportation se fait vers un État non-membre de l'Union européenne

Dans ce cas seul le ministre de l'environnement est compétent pour délivrer une autorisation. Une demande contenant les mêmes indications que celles énoncées dans le cas précédent est nécessaire.

- **Le ministre chargé de l'environnement refuse l'autorisation** par décision motivée.
  - Si le dossier de demande est incomplet.
  - S'il n'est pas établi que le destinataire possède la capacité et les compétences pour assurer élimination du déchet dans des conditions qui ne présentent de danger ni pour la santé humaine ni pour l'environnement.

- Si l'exportation prévue compromet l'exécution d'un plan élimination des déchets arrêté en vertu de l'article 10 de la loi du 15 juillet 1975 précitée.
- Si un État de transit appartenant à la Communauté a fait connaître son opposition.
- **Dans le cas contraire, le ministre délivre au détenteur un certificat** d'autorisation et fixe le délai imparti pour procéder à l'opération qui ne peut excéder un an à compter de la date de délivrance de l'autorisation.

## C) Le transit des déchets

### a) Les États concernés ne sont pas membres de l'Union européenne

Une autorisation préalable du ministre de l'environnement est nécessaire.

### b) Dans toute autre hypothèse

Une déclaration préalable doit être faite. Elle est accompagnée de l'accord de l'État destinataire.

Le ministre de l'environnement peut s'opposer si le dossier est incomplet ou si l'État destinataire ne donne pas toutes les garanties en matière de traitement des déchets.

Lorsque des déchets ont été introduits ou exportés sur le territoire national en méconnaissance des règles qui viennent d'être exposées, le préfet peut enjoindre à leur détenteur d'assurer leur retour dans le pays d'origine.

En cas d'inexécution, toutes dispositions utiles pour assurer ce retour peuvent être prises. Les dépenses correspondantes sont alors mises à la charge des personnes ayant contribué à l'introduction ou au dépôt de ces déchets.

De plus le non-respect de ces dispositions est puni de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.

# FINANCES PUBLIQUES: La M 14

Afin de fonder la comptabilité communale sur une plus grande transparence et de la rapprocher de celle utilisée par les personnes privées, la loi du 22 juin 1994 devait mettre en place une réforme importante qui se traduira notamment par l'instruction ministérielle M. 14. Il s'agissait d'abord de remplacer les anciennes nomenclatures budgétaires communales qui avaient été mises en place par les instructions M. 11 et M. 12. Mais il s'agissait aussi de mettre en place de nouvelles techniques comptables.

## I/ DE NOUVELLES NOMENCLATURES BUDGÉTAIRES

### A) Une nomenclature par nature

Un classement par nature signifie que les recettes et les dépenses sont regroupées selon leur identité (immobilisations, emprunts, impôts et taxes, charges de personnel, frais financiers, etc.) et non selon leur destination ou leur incidence. La nouvelle nomenclature par nature se rapproche encore plus de celle utilisée par les entreprises. Elle est construite autour de deux catégories de comptes.

#### a) Les comptes de bilan

Les comptes budgétaires de la section d'investissement, relèvent des classes 1 à 3.

- Classe 1, comptes de capitaux (fonds propres, emprunts et dettes assimilées)
- Classe 2, comptes d'immobilisations
- Classe 3, comptes de stock et encours
- Classe 4, comptes de tiers (dettes et créances de la collectivité à l'égard des tiers)
- Classe 5, comptes financiers (décaissement et d'encaissement)

Les comptes des classes 4 et 5 sont tenus par le comptable seul, alors que les trois précédents sont mouvementés par l'ordonnateur et le comptable.

#### b) Les comptes d'exploitation

Ces comptes retracent les opérations de la section de fonctionnement. Ils sont divisés en deux classes :

- Classe 6, comptes de charges.
- Classe 7, comptes de produits.

La classe 8 regroupe les comptes qui n'ont pas leur place dans les classes 1 à 7 du tableau. Elle permet notamment de comptabiliser les garanties d'emprunts accordés. Le classement par nature ne permet pas de connaître facilement le coût d'un équipement ni le prix de revient d'un service c'est pourquoi une nomenclature fonctionnelle a été mise en place.

### B) Une nomenclature par fonction

Dix fonctions ont été retenues :

- Fonction 0 - « services généraux des administrations publiques »;
- Fonction 1 - « enseignement »
- Fonction 2 - « culture, vie sociale, sports et loisirs »
- Fonction 3 - « santé »;
- Fonction 4 - « interventions sociales »
- Fonction 5 - « logement »;
- Fonction 6 - « développement local »

Fonction 7 - « environnement et aménagement de l'espace naturel »

Fonction 8 - « transport »

Fonction 9 - « action économique ».

Chacune des dix fonctions est ensuite subdivisée en sous-fonctions à deux chiffres et, parfois, en rubriques à trois chiffres en tout une cinquantaine. En croisant cette nomenclature et la classe 9 de la nomenclature précédente on peut non seulement présenter le budget de manière fonctionnelle mais de plus le faire voter sur cette base.

En effet, dans les communes de plus de 10000 habitants le vote peut se faire par fonctions ou par nature, c'est le Conseil municipal qui le décide. Il est entendu que quel que soit le choix, l'autre mode de présentation doit figurer dans les documents budgétaires. Pour ce qui est des communes comprises entre 3500 et 10000 habitants, si elles doivent présenter leur budget par nature et par fonction, le vote ne peut se faire que par nature.

## II/ DE NOUVELLES TECHNIQUES COMPTABLES

Afin de rapprocher la comptabilité des communes de celles des entreprises et d'en assurer une plus grande transparence, il a été fait appel, en dehors des nomenclatures que l'on vient d'évoquer, à des techniques comme l'amortissement, les provisions ou encore le rattachement des recettes et des charges à l'exercice.

### A) L'amortissement

Un amortissement permet de constater d'un point de vue comptable la dépréciation irréversible d'un bien mobilier ou d'une immobilisation. Un amortissement est calculé pour chaque bien ou immobilisation au prorata de la durée prévisible d'utilisation de ceux-ci. Ces dotations aux amortissements constituent une dépense de fonctionnement (compte 68) et une recette d'investissement (compte 28).

La loi du 22 juin 1994, rend obligatoire, pour les communes de plus de 3500 habitants, l'amortissement des biens mobiliers renouvelables, comme le mobilier, le matériel, l'outillage ou encore les véhicules. Mais il est exclu pour les immeubles et la voirie de façon à éviter une majoration de la fiscalité.

### B) Les provisions

Comme l'amortissement, les provisions sont fondées sur le principe de prudence et de sincérité. En effet elles permettent de tenir compte de dépréciations probables d'actifs. En d'autres termes elles permettent de faire face à des risques. Rien n'interdisait avant la loi du 22 juin 1994 le recours à cette technique mais il faut reconnaître que rares ont été les utilisations. C'est pourquoi, l'article 2 de la loi a prévu deux provisions spéciales obligatoires, du moins pour les communes de plus de 3500 habitants. Il s'agit de la dotation aux provisions pour garanties d'emprunt, et de la dotation aux provisions pour dettes à remboursement différé.

### C) Le rattachement à l'exercice

Trop de dépenses ou de recettes sont détachées artificiellement de l'exercice budgétaire auquel elles se rattachent, rendant ainsi particulièrement difficile la connaissance de la situation réelle de la commune. C'est pourquoi, seront rattachés à l'exercice, les droits acquis ou les charges ayant donné lieu à service fait avant le 31 décembre. La mesure ne vaut que pour les communes de plus de 3500 habitants et pour la section de fonctionnement



# **ACTUALITÉ:** Présentation des principales dispositions de la loi « démocratie de proximité »

Le 13 février dernier, le Parlement a adopté définitivement la loi relative à la démocratie de proximité. Cette loi met en œuvre de nombreuses propositions formulées par la « commission Mauroy » dans le cadre de l'acte II de la décentralisation.

Cette loi comprend trois volets principaux relatifs à la démocratie participative (I), à la démocratie représentative (II) et aux transferts de compétences (III). Enfin, cette loi résout, à travers différentes dispositions spécifiques, des problèmes urgents qui limitaient l'exercice des compétences des collectivités locales (IV).

---

## **I/ LES DISPOSITIONS DE LA « LOI DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ » RELATIVES À LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**

---

La loi « démocratie de proximité » dispose que les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité. La loi « démocratie de proximité » pose, comme principe essentiel à la démocratie locale, le droit des habitants de la commune d'être informés de ses activités ainsi que celui d'être associés aux décisions qui les concernent.

Différentes dispositions législatives et réglementaires existaient déjà en ce sens. La loi va toutefois plus loin notamment à travers la création de conseils de quartier (I.1), de postes spécifiques d'adjoints au maire chargés des quartiers (I.2), de mairies annexes (I.3). La loi refonde aussi les commissions consultatives des services publics locaux (I.4).

### **I.1) La création de conseils de quartier**

Selon l'article 2143-1 du code général des collectivités territoriales issu de la loi « démocratie de proximité », dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune. Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement. Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville. Le conseil municipal peut affecter aux conseils de quartier un local et leur allouer chaque année des crédits pour leur fonctionnement.

Il est à noter que la loi prévoit que les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants peuvent appliquer de façon volontaire des dispositions dans le respect des articles L. 2122-2-1 et L. 2122-18-1 du code général des collectivités territoriales.

### **I.2) La création d'adjoints au maire chargés des quartiers**

Selon l'article L.2122-2-1 du code général des collectivités territoriales, dans les communes de 80 000 habitants et plus, la limite fixée à l'article L. 2122-2 peut donner lieu à dépassement en vue de la création de postes d'adjoints chargés principalement d'un ou plusieurs quartiers, sans toutefois que le nombre de ceux-ci puisse excéder 10 % de l'effectif légal du conseil municipal.

Selon l'article L.2122-18-1 du code général des collectivités territoriales, l'adjoint chargé de quartier connaît de toute question intéressant à titre principal le ou les quartiers dont il a la charge. Il veille à l'information des habitants et favorise leur participation à la vie du quartier.

### **I.3) La création de mairies annexes**

Selon l'article L. 2144-2 du code général des collectivités territoriales, dans les communes de 100 000 habitants et plus, sont créées dans les quartiers des annexes de la mairie qui peuvent être communes à plusieurs quartiers. Dans ces annexes, des services municipaux de proximité sont mis à la disposition des habitants. Les dispositions de l'article L. 2144-1 sont applicables à ces annexes.

### **I.4) La refonte des commissions consultatives des services publics locaux**

La loi « démocratie de proximité », à travers son article 5, renforce le rôle des commissions consultatives des services publics locaux, qui doivent être créées par les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. Cette commission est présidée par l'exécutif local. Elle est composée de membres de l'organe délibérant, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales, nommés par le conseil. Cette structure n'est pas nouvelle car l'article L. 2143-4 désormais abrogé la prévoyait déjà et de façon plus large car elle concernait les communes de 3 500 habitants et plus. En revanche, leur rôle était moindre que celui qu'elles sont appelées à jouer, la loi les déclarant compétentes « pour un ou plusieurs services publics locaux » sans plus de précisions. Désormais la commission examine chaque année le rapport établi par le délégataire de service public (art L. 1411-3), les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures



ménagères visés à l'article L. 2224-5; le bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière. Elle est consultée pour avis par l'organe délibérant obligatoirement sur tout projet de délégation de service public et éventuellement sur tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière. Ces dispositions entreront en vigueur après le 28 février 2003.

## II/ LES DISPOSITIONS DE LA « LOI DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ » RELATIVES À LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

La loi « démocratie de proximité » apporte des nouveautés en matières de droits des élus au sein des assemblées locales (II.1) et de statut des élus locaux (II.2).

### II.1) Les nouveaux droits des élus au sein des assemblées locales

Au titre des nouveaux droits des élus au sein des assemblées locales, il est prévu la création de missions d'information et d'évaluation (II.1.1), la création d'espaces « d'expression réservés aux conseillers d'opposition ou aux groupes politiques » dans les bulletins d'information de la collectivité locale (II.1.2) et un assouplissement du régime des délégations de fonctions (II.1.3).

#### II.1.1) La création de missions d'information et d'évaluation

La loi « démocratie de proximité », à travers son article 8 prévoit, pour les communes de 50000 habitants et plus, les départements et les régions, une possibilité de création de missions d'information et d'évaluation à la demande d'un sixième des élus (conseils municipaux) ou d'un cinquième d'entre eux (autres collectivités).

#### II.1.2) la création d'espaces « d'expression réservés aux conseillers d'opposition ou aux groupes politiques » dans les bulletins d'information de la collectivité locale.

La loi « démocratie de proximité », à travers son article 9 prévoit, lorsque la collectivité commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur ses réalisations et sa gestion, la réservation d'un espace pour l'expression de l'opposition dans les communes de 3500 habitants et plus, les départements et les régions. Les modalités pratiques de mise en œuvre de cette disposition sont précisées par l'assemblée délibérante de la collectivité dans son règlement intérieur.

#### II.1.3) L'assouplissement du régime des délégations de fonctions

La loi « démocratie de proximité » prévoit que les conseillers municipaux peuvent se voir déléguer une partie des fonctions du maire, dès lors que les adjoints sont tous déjà titulaires d'une délégation (article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales modifié). Ce principe est étendu aux membres du bureau des EPCI (article L.5211-9 du code général des collectivités territoriales modifié) aux membres du conseil général (article L. 3221-3 du code général des collectivités territoriales modifié) ou à ceux du conseil régional (article L. 4231-3 du code général des collectivités territoriales modifié).

### II.2) Les nouvelles règles en matière de statut des élus locaux

Pour mener à bien les missions que les électeurs leur ont confiés, les élus locaux se sont vus reconnaître progressivement, au fur et à mesure du développement de la décentralisation, un véritable statut qui fut pendant longtemps incarné essentiellement par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. La loi « démocratie de proximité » vient y apporter de nombreuses modifications à travers notamment la création d'un congé électif (II.2.1), l'amélioration du régime indemnitaire et du régime de remboursement des frais (II.2.2), le renforcement du droit à la formation (II.2.3), l'augmentation des crédits d'heures (II.2.4) et un meilleur accompagnement lors de la fin de mandat (II.2.5).

#### II.2.1) La création du congé électif

La loi « démocratie de proximité » prévoit à travers ses articles 65 à 67 la création d'un congé de dix jours pour les candidats aux élections européennes et locales. Pour les élections municipales, cette disposition nouvelle ne s'applique que pour les communes peuplées d'au moins 3500 habitants.

#### II.2.2) l'amélioration du régime indemnitaire et du régime de remboursement des frais

L'article 78 de la loi « démocratie de proximité » prévoit que les assemblées locales délibèrent dans un délai de trois mois après leur renouvellement sur les indemnités de fonction de leurs membres. Par ailleurs, toute délibération prise sur les indemnités d'un ou plusieurs membres est accompagnée d'un tableau annexé récapitulant l'ensemble des indemnités accordées aux élus de la collectivité concernée.

La loi « démocratie de proximité » dispose que le maire d'une commune de moins de 1000 habitants perçoit l'indemnité maximale, sauf délibération contraire expresse du conseil municipal.

L'article 81 de la loi « démocratie de proximité » procède à la revalorisation des indemnités de fonction des adjoints. Elles sont désormais déterminées par référence à l'indice terminal 1015 de la fonction publique. Ainsi, en vertu de l'article Art. L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales, les indemnités votées par les conseils municipaux pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint au maire et de membre de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint au maire sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant :

POPULATION (HABITANTS)	Taux maximal (en %)
Moins de 500 .....	6,6
De 500 à 999.....	8,25
De 1000 à 3499 .....	16,5
De 3500 à 9999 .....	22
De 10000 à 19999 .....	27,5
De 20000 à 49999 .....	33
De 50000 à 99999 .....	44
De 100000 à 200000 .....	66
Plus de 200000 .....	72,5

L'article 81 de la loi « démocratie de proximité » prévoit également que l'adjoint d'une ville de 20000 habitants ou plus, à qui le maire retire ses délégations peut, sous certaines conditions, continuer de percevoir pendant trois mois ses indemnités de fonction.

L'article 82 de la loi « démocratie de proximité » ouvre une possibilité d'indemnisation des conseillers municipaux des communes de moins de 100000 habitants (hors délégation).

L'article 83 de la loi « démocratie de proximité » aligne l'indemnité du président de conseil général ou régional sur celle du maire d'une ville de plus de 100 000 habitants et ouvre la possibilité pour les conseils généraux et régionaux de moduler les indemnités des vice-présidents et des membres en fonction de leur assiduité (baisse de 50 % au maximum).

Enfin, la loi « démocratie de proximité » apporte de nouvelles possibilités de remboursement de frais pour les élus locaux :

- dans le cadre d'un mandat spécial, peuvent être remboursés par la commune les frais de garde d'enfants, d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile.
- les membres du conseil municipal peuvent bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés à l'occasion de réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune lorsque celles-ci se tiennent hors du territoire communal, dans des conditions qui seront définies par décret;
- par ailleurs, les conseillers municipaux non indemnisés, qui assistent à des réunions municipales, peuvent être remboursés par la commune des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile.

### **II.2.3) Le renforcement du droit à la formation des élus locaux**

La loi « démocratie de proximité » prévoit à travers son article 73 que les collectivités locales doivent délibérer dans les trois mois suivant leur renouvellement sur l'exercice du droit à formation de leurs membres. Par ailleurs, un tableau récapitulatif des actions de formation devra être annexé au compte administratif et donne lieu à un débat chaque année.

A travers les articles 74 et 75, les droits à formation des élus (congé, compensation des pertes de revenu) sont portés de 6 à 18 jours par élu et par mandat. Il est à noter que, pour mettre en œuvre ces actions de formations, les communes pourront, en vertu de l'article 76, transférer l'organisation et les moyens de la formation de leurs élus à la structure intercommunale dont elles sont membres.

### **II.2.4) L'augmentation des crédits d'heures accordés aux élus locaux**

La loi « démocratie de proximité » instaure, à travers son article 66, un nouveau barème de crédit d'heures pour tous les élus locaux. Ce crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, est fixé par référence à la durée hebdomadaire légale du travail. Il est égal :

- A l'équivalent de quatre fois la durée hebdomadaire légale du travail pour les maires des communes d'au moins 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes d'au moins 30 000 habitants;
- A l'équivalent de trois fois la durée hebdomadaire légale du travail pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes de 10 000 à 29 999 habitants;
- A l'équivalent d'une fois et demie la durée hebdomadaire légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de 100 000

habitants au moins et les adjoints au maire des communes de moins de 10 000 habitants;

- A l'équivalent d'une fois la durée légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de 30 000 à 99 999 habitants, de 60 % pour les conseillers municipaux des communes de 10 000 à 29 999 habitants et de 30 % pour les conseillers municipaux des communes de 3 500 à 9 999 habitants.

Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables. Par ailleurs, lorsqu'un adjoint ou un conseiller supplée le maire dans les conditions fixées par l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales, il bénéficie, pendant la durée de la suppléance, du crédit d'heures fixé au 1<sup>o</sup>, au 2<sup>o</sup> ou au 3<sup>o</sup> de l'article L. 2123-2 du même code. De même, les conseillers municipaux qui bénéficient d'une délégation de fonction du maire ont droit au crédit d'heures prévu pour les adjoints au 1<sup>o</sup> ou au 2<sup>o</sup> de l'article L.2123-2 présent article. »

### **II.2.5) L'accompagnement de la fin de mandat**

Le statut des élus locaux issu de la loi avait totalement laissé de côté la fin de mandat. Aujourd'hui, il est apparu nécessaire de mieux encadrer cette période qui n'est pas toujours simple pour les personnes concernées. En effet, elles peuvent parfois, dès lors qu'elles ont arrêté leur activité professionnelle pour exercer leurs mandats locaux, rencontrer des difficultés pour retrouver une activité professionnelle normale. En conséquence, le législateur a décidé de créer une allocation différentielle de fin de mandat (II.2.5.1) et de donner aux élus locaux concernés le droit à l'accès à une formation et à un bilan de compétence (II.2.5.2).

#### **II.2.5.1) la création d'une allocation différentielle de fin de mandat**

La loi « démocratie de proximité » crée, à travers son article 69, une allocation différentielle de fin de mandat, pour le maire d'une commune de 1 000 habitants ou plus, l'adjoint d'une ville de 20 000 habitants ou plus, le président ou le vice-président du conseil général ou régional qui a cessé d'exercer son activité professionnelle pour l'exercice de son mandat. Cette allocation, versée pendant une durée maximale de six mois, est égale à 80 % de la différence entre les indemnités de fonction perçues durant le mandat et l'ensemble des ressources dont l'élu dispose après l'expiration de celui-ci. L'allocation est financée par des cotisations obligatoires des collectivités concernées, assises sur le montant des indemnités susceptibles d'être allouées à leurs élus. Le taux en sera fixé par décret dans la limite de 1,5 %.

#### **II.2.5.2) L'accès à une formation et à un bilan de compétences**

La loi « démocratie de proximité » permet, à travers son article 68, l'ouverture d'un droit au congé de formation et au congé de bilan de compétences dans les conditions fixées par le Code du travail, pour les maires, les adjoints des communes de 20 000 habitants et plus, les présidents et vice-présidents de conseil général ou régional. Pour la détermination de ces droits, la durée du mandat est assimilée à une durée d'activité professionnelle.

# ACTUALITÉ: L'adoption d'enfants par des couples homosexuels

A l'heure où la famille homosexuelle fait une entrée remarquable, et remarquée, dans le droit néerlandais, et où les revendications afférentes à l'homoparentalité se multiplient, il semble nécessaire d'examiner les problèmes qu'elles soulèvent.

Le terme d'homoparentalité « désigne les relations entre un enfant, son ou ses parents biologiques et le nouveau couple formé par un de ses parents avec un partenaire du même sexe »<sup>1</sup>.

L'homoparentalité recouvre principalement trois aspects :

- l'accès des personnes homosexuelles à la procréation médicalement assistée,
- l'adoption (par un couple homosexuel ou par une personne homosexuelle seule),
- et enfin l'exercice de l'autorité parentale.

Aux termes de la loi du 29 juillet 1994, l'assistance à la procréation médicalement assistée n'est réservée, en France, qu'au couple composé d'un homme et d'une femme.

Par ailleurs, lors des travaux relatifs à la loi du 5 juillet 1996 « relative à l'adoption », les parlementaires n'ont pas accordé aux concubins la possibilité d'adopter conjointement.

En revanche, depuis 1966, l'adoption plénière est ouverte en France aux personnes célibataires de plus de 28 ans qui présentent les qualités matérielles, psychologiques et éducatives nécessaires à l'accueil de l'enfant. Cette possibilité semble donc constituer l'instrument privilégié d'une reconnaissance d'un droit à l'enfant pour une personne homosexuelle.

L'adoption d'un enfant pupille de l'État ou étranger exige toutefois l'obtention d'un agrément administratif (art. 63 C. fam.). La loi Mattéi et les décrets postérieurs ont redéfini cet agrément, censé garantir l'aptitude à accueillir un enfant.

Une commission donne ainsi son avis au Président du Conseil général qui doit s'assurer que « les conditions d'accueil offertes par le demandeur sur les plans familial, éducatif et psychologique correspondent aux besoins et à l'intérêt d'un enfant adopté » (Décret du 1<sup>er</sup> septembre 1998, article 4 alinéa 1). L'Administration sociale est invitée à entreprendre toutes les investigations nécessaires. Elles comportent, d'une part, « une évaluation de la situation familiale, des capacités éducatives ainsi que des possibilités d'accueil » et, d'autre part, une évaluation du contexte psychologique dans lequel est formé le projet d'adopté.

Mais, si les demandes d'adoption par une personne homosexuelle sont fréquentes, le refus de délivrer cet agrément l'est aussi. Dès lors, l'Administration est-elle fondée à refuser l'agrément en raison des choix de vie du candidat, quand celui-ci offre par ailleurs des garanties suffisantes pour l'accueil d'un enfant ?

Le débat acquiert une nouvelle dimension depuis l'intervention de la loi du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité qui permet de « légaliser » civilement l'homosexualité. Le Conseil constitutionnel a cependant précisé que « la loi est sans incidence sur les autres titres du livre I<sup>er</sup> du Code civil, notamment ceux relatifs aux actes d'état civil, à la filiation, à la filiation adoptive et à l'autorité parentale, ensemble de dispositions dont les conditions d'application en sont pas modifiées par la loi déferée »<sup>2</sup>.

Sans souci de polémique, et sans céder aux enjeux sociaux et symboliques de la question, il importe de restituer les solutions du droit français (I), confortées par l'analyse de la Cour européenne des droits de l'homme (II).

## I/ L'APPRÉCIATION DE L'INTÉRÊT DE L'ENFANT À ÊTRE ADOPTÉ PAR UNE PERSONNE HOMOSEXUELLE

La question posée est très simple. Il s'agit de déterminer l'incidence de l'homosexualité du candidat à l'adoption sur la demande d'agrément. Cela peut surprendre de prime abord. La loi n'établit en effet a priori aucune distinction entre différentes catégories de célibataires (art. 343-1 Civ.). L'article 9 du Décret du 23 août 1985 précise même que la motivation d'un refus d'agrément ne doit pas découler de « la seule constatation de l'âge ou de la situation matrimoniale du demandeur ou de la présence d'enfants au foyer ».

Pourtant le Conseil d'État, et la pratique des Conseils généraux, semblent avoir introduit une condition non voulue par le législateur: l'hétérosexualité de l'adoptant au nom de l'intérêt de l'enfant.

Mais il faut, au préalable, soigneusement distinguer la reconnaissance des droits familiaux d'un parent biologique homosexuel, de l'adoption d'un enfant par une personne homosexuelle.

## A) Le maintien des droits parentaux malgré l'homosexualité du parent

Quand la filiation de l'enfant est légalement établie, et lorsque ses parents se séparent, il faut évidemment parvenir à gérer les difficultés qui en découlent. Le parent par le sang homosexuel peut bénéficier d'un droit de visite, et peut aussi exercer en commun l'autorité parentale, comme le révèle la jurisprudence judiciaire.

L'étude réalisée par M<sup>me</sup> Gouron-Mazel démontre par exemple que, s'agissant de l'exercice en commun de l'autorité parentale, « sur 34 arrêts, 24 optent en faveur de cette solution, tandis que huit confient l'exercice exclusif au parent homosexuel. (...) postérieurement à la loi de 1993, seulement deux décisions, dans la série étudiée, ont accordé cet exercice exclusif au parent homosexuel »<sup>3</sup>.

Dans le même sens, l'arrêt de la Cour européenne de droits de l'homme Salgueiro Da Silva Mouta/Portugal du 21 décembre 1994 a estimé qu'une décision d'attribution de l'autorité parentale fondée sur l'orientation sexuelle du père constituait au regard de l'article 14 combiné avec l'article 8 une discrimination dépourvue de proportion par rapport au but légitime poursuivi.

Comme l'a souligné P. Murat: « Il serait en effet profondément choquant que les préférences sexuelles d'un individu aient en elles-mêmes une interférence systématique sur les droits issus de la constitution d'une famille: un parent fût-il homosexuel reste parent avec la plénitude des droits attachés à cette qualité dès lors que l'enfant n'est pas mis en danger par un comportement précis. Il semble même préférable de favoriser a priori le maintien des liens de l'enfant avec ses deux parents, plutôt que de reléguer dans l'ombre un parent au nom de son homosexualité »<sup>5</sup>.

L'intérêt de l'enfant par rapport au droit de visite ou à l'exercice en commun de l'autorité parentale malgré l'homosexualité du parent est donc ici déterminé *in concreto*, c'est à dire par rapport aux spécificités de l'espèce.

## B) Le refus d'agrément motivé par l'homosexualité du requérant

En matière d'adoption, à la différence de l'hypothèse précédente, « le droit est sollicité pour créer un lien artificiel destiné à donner une famille à un enfant : le candidat à l'adoption n'est privé d'aucun droit né de sa situation familiale »<sup>6</sup>.

La création du lien de filiation *ex nihilo* repose entièrement sur l'intérêt de l'enfant à être adopté. La difficulté majeure est donc d'évaluer celui-ci. On aboutit en effet à des solutions opposées selon que l'on privilégie une appréciation *in concreto* ou, au contraire, *in abstracto*. Adopter la première démarche revient à considérer l'orientation sexuelle du candidat comme un élément parmi d'autres pour vérifier son aptitude à adopter. La seconde en revanche érige l'homosexualité en obstacle réhibitoire et justifie le rejet systématique des demandes d'agrément présentée par une personne qui affiche clairement ce choix de vie.

Or, en matière d'agrément « l'appréciation de l'enfant se fera nécessairement par rapport à une projection abstraite au sujet d'une adoption imaginaire : l'incidence de l'homosexualité prend donc une toute autre dimension puisqu'il s'agit toujours de délivrer une autorisation *a priori* susceptible de concerner n'importe quel enfant adoptable ».

Dans son arrêt du 9 octobre 1996, le Conseil d'État a délivré sa position de principe, approuvant le refus d'agrément pris par l'Administration « au motif que si les choix de vie de l'intéressé devaient être respectés, les conditions d'accueil qu'il serait susceptible d'apporter à un enfant pouvaient présenter des risques importants pour l'épanouissement de cet enfant ; qu'il ressort des pièces du dossier (...) que celui-ci, eu égard à ses conditions de vie et malgré des qualités humaines et éducatives certaines, ne présentait pas les garanties suffisantes sur le plan familial, éducatif et psychologique pour accueillir un enfant adopté »<sup>7</sup>.

Le Conseil d'État semble donc avoir fait sienne la recommandation formulée par son commissaire du gouvernement selon laquelle « l'enfant adopté a d'autant plus besoin d'un environnement familial stable et épanouissant qu'il a été privé de sa famille d'origine et a déjà un passé douloureux ». L'adoption n'est pas un droit subjectif des individus, elle est soumise à une finalité qui est, en premier lieu, d'offrir à un enfant sans famille un cadre familial jugé plus favorable à son développement. Au nom du principe de précaution, il y a lieu d'éviter la création de conditions qui présenteraient *a priori* des risques pour l'enfant. Dès lors, il ne s'agirait nullement de discriminations condamnables au regard de la Convention européenne des droits de l'homme mais de simples différences de traitement parfaitement justifiées par des données objectives et raisonnables.

Depuis 1994 déjà, tout célibataire qui s'opposait formellement à la présence d'un référent de l'autre sexe compromettrait ses chances d'obtenir l'agrément. Certes, la référence masculine ou féminine pourrait être trouvée dans les relations de famille proche ou les amis. Mais en l'occurrence, une telle référence semble insuffisante. Comme le résume M. Piastra : « A l'abandon originel, traumatisant, doit suivre en principe une adoption comportant déjà des risques liés à différents facteurs (histoire personnelle, culture...). Il serait nuisible à l'intérêt de l'enfant d'ajouter à cela un milieu familial offrant la référence d'un couple homosexuel »<sup>8</sup>.

Cette conception « du moindre mal » explique la réticence du Conseil d'État et des cours administratives d'appel à annuler un refus d'agrément<sup>9</sup>.

En pratique, les chances d'obtenir l'agrément varient d'un conseil général à l'autre (voir *Le Monde*, 28 février 2002). Sur 95 départements sollicités par les responsables de l'Association des parents

et futurs parents gays et lesbiens (AGPL), 21 départements ont délivré leur position de principe. Six d'entre eux ont déclaré refuser l'agrément aux homosexuels en évoquant la décision du Conseil d'État de 1996 (le Calvados, l'Isère, la Loire, le Loiret, la Meurthe-et-Moselle, les Pyrénées-Atlantiques). Mais on peut penser qu'en règle générale, la plupart de ceux qui ne se sont pas prononcés suit la ligne directrice du Conseil d'État.

Certes, parmi les juridictions administratives, le tribunal administratif de Besançon s'était démarqué de la jurisprudence du Conseil d'État 10 (*Le Monde*, 26 février 2000).

En l'espèce, le président du conseil général du Jura avait fondé son refus d'agrément sur « une absence d'image ou de référent paternel susceptible de favoriser le développement harmonieux d'un enfant adopté », et évoqué par ailleurs « la place qu'occuperait l'amie de M<sup>lle</sup> B. dans la vie de l'enfant ». Soulignant le droit pour l'enfant « d'être accueilli dans une famille établie sur le modèle du couple différencié », le commissaire du gouvernement Garde avait invité le tribunal administratif à valider le refus d'agrément.

Le tribunal a pourtant estimé, au contraire que la demanderesse présentait des garanties suffisantes sur les plans familial, éducatif et psychologique pour accueillir un enfant adopté. D'une part, ces qualités humaines et éducatives n'étaient pas contestées. D'autre part, sa profession d'institutrice témoignait de son insertion sociale. Mais l'arrêt infirmatif de la Cour administrative d'appel de Nancy s'inscrit dans la droite ligne de la jurisprudence du Conseil d'État depuis 1996 (voir *Le Monde*, 23 décembre 2000).

Le commissaire du gouvernement avait pourtant réfuté d'emblée les arguments tirés d'un nécessaire « modèle d'altérité sexuelle » et de « la socialisation future de l'enfant confronté à la différence de son modèle familial par rapport au modèle social courant ». Mais les magistrats ont souligné le « défaut de « repères identificatoires » dû à l'absence d'image ou de référent paternel et à l'ambiguïté de l'investissement de chaque membre du foyer par rapport à l'enfant accueilli ». Ils ont par conséquent considéré que la demanderesse, quelles que soient ses qualités personnelles et son choix de vie, ne présentait pas toutes les garanties suffisantes sur le plan familial, psychologique et éducatif.

Certains, comme le député des Bouches-du-Rhône, Renaud Musellier, estiment souhaitable d'appliquer en la matière le principe de précaution pour les enfants. D'autres dénoncent « l'hypocrisie organisée » du système (*Le Monde*, 28 février 2002).

Ainsi Éric Dubreuil, coprésident de l'Association des parents et futurs parents gays et lesbiens (AGPL) déclarait-il : « A notre connaissance, il n'y a qu'un seul cas d'une personne n'ayant pas caché son homosexualité et qui a obtenu l'agrément. Alors que ceux qui la taisent ou la cachent l'obtiennent. C'est l'illustration absolue de la discrimination » (*Le Monde*, 23 décembre 2000).

---

## II/ L'ÉCLAIRAGE APPORTÉ PAR LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

---

La prise en compte de l'homosexualité pour refuser l'agrément préalable à l'adoption est-elle compatible avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit le respect dû à la vie privée et familiale ? Engendre-t-elle une discrimination condamnable au regard de l'article 14 de la Convention ?

De telles questions devaient être abordées à l'occasion du recours déposé contre la France devant la Cour de Strasbourg par l'avocat de M. Fretté.

## A) Une distinction non discriminatoire

Selon le gouvernement français, le refus d'agrément n'était « pas seulement motivé par son homosexualité déclarée », mais également par des « incertitudes sur la mise en œuvre de son projet d'adoption » et par « un mode de vie quotidien qui a laissé penser qu'il n'était pas prêt à accueillir un enfant ». A supposer qu'il y ait eu ingérence dans la vie privée de l'intéressé, elle visait à « protéger le bien-être psychologique de l'enfant susceptible d'être adopté » (*Le Monde*, 28 février 2002).

Dans sa décision du 26 février 2002, la Cour européenne des droits de l'homme a tout d'abord reconnu que le refus d'agrément reposait « de manière déterminante sur l'homosexualité déclarée » du requérant. Mais elle n'a pas qualifiée la distinction opérée en fonction de l'orientation sexuelle de « discriminatoire » dans la mesure où elle poursuivait un but légitime (« protéger la santé et les droits des enfants »).

A l'appui de son raisonnement, la Cour a évoqué la division qui règne dans la communauté scientifique quant aux éventuelles conséquences de l'accueil d'un enfant par un ou des parents homosexuels, et le nombre restreint d'études scientifiques réalisées sur la question.

Elle s'est également fondée sur les profondes divergences des opinions publiques nationales et internationales, et a constaté l'insuffisance du nombre d'enfants adoptables par rapport aux demandes. En définitive, elle a estimé que les autorités françaises avaient « légitimement et raisonnablement pu considérer que le droit de pouvoir adopter trouvait sa limite dans l'intérêt des enfants susceptibles d'être adoptés ». Certes, le Québec et certains États américains, tels le New Jersey, le Vermont ou encore le Connecticut, admettent l'adoption par des couples de même sexe. Mais la réponse apportée par la France ne diffère d'ailleurs pas fondamentalement de celles d'autres pays européens<sup>11</sup>. A ce jour, les Pays-Bas sont le seul pays où un couple d'homosexuels puisse adopter un enfant depuis le 1<sup>er</sup> avril 2001. Dans tous les autres pays étudiés, l'adoption conjointe est réservée aux couples hétérosexuels stables, mariés ou non. Les homosexuels ne peuvent donc adopter un enfant qu'individuellement.

La présence au cœur de l'Europe d'un mariage et d'une famille homosexuels méritent que l'on s'y attarde<sup>12</sup>. Cette possibilité est le fruit d'un processus entamé depuis le début des années quatre-vingt-dix. En juillet 1997, le législateur néerlandais avait créé un partenariat enregistré, très proche du mariage, pour les couples homosexuels comme pour les couples hétérosexuels. Parallèlement, il avait admis la possibilité de partager la garde de l'enfant avec une autre personne qui n'était pas le parent biologique de l'enfant. En octobre de la même année, la Commission Kortmann, chargée d'étudier la question du mariage des personnes de même sexe, rendait son rapport. Au nom du refus de toute discrimination, la majorité de ses membres se prononçait en faveur de l'ouverture du mariage aux homosexuels. Le 1<sup>er</sup> avril 2001 sont entrées en vigueur deux lois du 21 décembre 2000, l'une portant sur le mariage des personnes de même sexe, l'autre sur l'adoption par deux personnes de même sexe. Cette dernière loi ne concerne que les enfants néerlandais ou résidant habituellement aux Pays-Bas.

L'enfant né d'une femme mariée à une autre femme est automatiquement rattachée à la femme qui a accouché, mais aucun lien de filiation n'est établi de plein droit avec l'épouse de la mère. De même, l'enfant dont la filiation est établie à l'égard d'un homme marié n'est pas juridiquement rattaché au mari de celui-ci. Cependant, d'une part, l'adoption de l'enfant du conjoint permet un tel rattachement, et, d'autre part, la loi offre de larges possibilités de « garde conjointe ». L'adoption peut être prononcée à la demande de deux personnes ou d'une personne seule. Dans la première hypothèse, la loi exige trois années continues de vie commune avant le dépôt de la demande. Il en

va de même en cas d'adoption de l'enfant du conjoint, du partenaire enregistré ou du partenaire de vie. Trois autres conditions doivent être remplies par le ou les demandeurs. L'article I: 228 du Code civil néerlandais exige tout d'abord que le demandeur ait pris en charge et élevé l'enfant pendant au moins trois ans ou, s'il s'agit d'une adoption par deux personnes, pendant au moins un an. En cas d'adoption de l'enfant du conjoint, il faut également que l'adoptant et son conjoint aient pris en charge et élevé l'enfant pendant au moins un an. Ensuite, le nouvel article I: 228 exige que l'enfant n'ait plus rien à attendre de son ou de ses parents par le sang en tant que parent(s) dans la mesure où l'adoption rompt tous liens avec le parent par le sang. Enfin, l'adoption doit, en toute hypothèse, être conforme à l'intérêt de l'enfant.

Au Danemark, depuis la modification intervenue en 1999 de la loi de 1989 sur le « partenariat enregistré », l'un des membres du couple peut adopter l'enfant de son partenaire. Cette disposition s'applique même si cet enfant a précédemment été adopté, mais elle est réservée aux enfants de nationalité danoise.

Cette possibilité est exclue dans tous les autres pays étudiés. L'impossibilité d'adopter les enfants de son partenaire homosexuel est explicite au Portugal. Elle est implicite en Allemagne, en Angleterre et au Pays de Galles, en Belgique et en Espagne.

Il faut signaler par ailleurs que l'appréciation de l'intérêt de l'enfant et l'interprétation de la lettre de la loi peuvent varier d'un État à un autre. Ainsi, en Angleterre, l'adoption par une personne seule est devenue possible depuis la réforme intervenue en 1989 (Adoption Act 1976, art. 14, al. 1, modifié par Children Act 1989). Mais, « lorsque le parent adoptif pressenti affiche son homosexualité, les juges semblent traiter le dossier sans parti pris, en ayant pour seule exigence l'objectif que le législateur a assigné à l'adoption, à savoir de sauvegarder et de promouvoir l'intérêt de l'adopté pendant son enfance. (...) Ceci ressort clairement d'une décision rendue en 1997 concernant le refus d'un parent de consentir à l'adoption parce que son enfant allait être adopté par une femme lesbienne (In re W. (A Minor) (Adoption: Homosexual Adopter) \_1997\_ 3 W.L.R. 768, Fam.D. (...)) En l'espèce, le juge Singer s'est opposé à une soi-disant conception de l'ordre public qui l'eût conduit à ajouter des conditions quant au sexe de l'adoptant alors que la loi n'en formule point »<sup>13</sup>.

## B) Une solution précaire ?

On peut estimer que la différence de traitement réservée aux personnes affichant leur identité homosexuelle n'est pas disproportionnée et déraisonnable par rapport au but poursuivi, puisqu'il s'agit de minimiser les risques de perturbations psychologiques d'un enfant déjà fragilisé. Une démarche dictée par la prudence paraît compréhensible.

Mais l'extrême justesse avec laquelle la France a échappé à une condamnation (quatre juges contre trois) n'exclut pas toute évolution. Il ne faut pas mésestimer la franche opposition des magistrats britannique, belge et autrichien à cet arrêt. L'arrêt intervient, écrivent ces trois juges « au moment où tous les pays du Conseil de l'Europe s'engagent résolument dans le refus de toutes les formes de préjugés et de discrimination ». De plus, « La Cour n'a pas à se prononcer en faveur de quelque modèle familial que ce soit ». En outre, se référer à l'absence de principes uniformes dans les différents pays du Conseil de l'Europe pour leur reconnaître une totale marge de manœuvre en matière d'adoption par les homosexuels « (leur) paraît hors de propos, contraire à la jurisprudence de la Cour dans le domaine de l'article 14 de la Convention (sur les discriminations), et, sous cette forme générale, de nature à provoquer une régression dans la protection des droits fondamentaux » (*Le Monde*, 28 février 2002).

L'accueil de cette décision en France par les personnes concernées reflète les mêmes incertitudes. M. Fretté regrette ainsi que l'État français se soit



peu à peu mis à sélectionner des catégories de parents au regard d'un modèle parental estimé « socialement correct ».

Daniel Borillo - maître de conférences en droit à l'université Paris X et juriste de l'association Aides-analyse cet arrêt comme « une extraordinaire régression pour les droits de l'homme ». Selon lui, il s'agit « d'une décision éminemment politique, qui entérine une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle en invoquant l'état de l'opinion publique ainsi que l'absence de consensus scientifique ».

A l'appui des critiques formulées à l'encontre de cette décision, (voir *Le Monde*, 2 mars 2002), MM. Borrillo et Pitois-Etienne rappellent l'existence d'un consensus européen pour mettre fin à toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle (article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

Le Parlement européen avait d'ailleurs invité, dès février 1994, la Commission à présenter un projet de recommandation sur « l'égalité des droits des homosexuels et des lesbiennes, afin notamment de mettre un terme à toute restriction à leurs droits à être parent ou à adopter et élever des enfants ». Une résolution de 1998 réitère l'exigence adressée aux États membres pour qu'ils « garantissent à l'égard des couples de même sexe, l'égalité des droits par rapport aux couples et aux familles traditionnelles ».

Pour répondre à l'argument scientifique, ils se réfèrent à une série d'études. Ainsi, « une récente enquête de l'American Psychological Association révèle que les enfants de parents gays et lesbiens ne souffrent pas davantage que les enfants élevés par des couples hétérosexuels. Déjà, en 1995, une étude britannique sur deux groupes de jeunes adultes dont l'un était élevé par des mères hétérosexuelles et l'autre par des mères lesbiennes, démontrait qu'il n'existe aucune différence de comportement entre les groupes. Cette étude signalant par ailleurs que 91 % des personnes issues des mères lesbiennes étaient hétérosexuelles. Dans le même ordre d'idées, l'Académie américaine de pédiatrie (institution regroupant 55 000 pédiatres) vient d'annoncer qu'il n'existe aucune raison légitime pour empêcher un individu ou un couple homosexuel de devenir parent. En France, la thèse de doctorat en médecine soutenue par Stéphane Nadaud sur les enfants élevés par des familles homoparentales arrive aux mêmes conclusions ».

Ils réfutent enfin l'argument quantitatif (car, s'il y a peu de pupilles de la Nation à adopter, tel n'est pas le cas pour les enfants étrangers).

L'AGPL et les associations réunies au sein de l'Observatoire du pacs entendent dorénavant inciter le plus grand nombre possible de postulants à l'agrément déçus à se porter devant la Cour de Strasbourg pour accélérer l'évolution de sa jurisprudence (*Le Monde*, 28 février 2002).

## CONCLUSION

En définitive, la décision de la Cour européenne des droits de l'homme a le mérite d'ouvrir à nouveau un débat. Elle concerne en effet l'ensemble des homosexuels des 43 pays du Conseil de l'Europe qui souhaitent concrétiser un projet parental. Certes, le corps social n'est pas prêt à admettre qu'un enfant soit élevé par un couple non différencié. On peut cependant déceler les prémises d'une évolution.

Dans les milieux politiques, le Parti socialiste n'a-t-il pas indiqué dans son « projet 2002 », que « l'orientation sexuelle ne doit pas intervenir dans les critères d'appréciation lors de l'examen d'une demande d'adoption par une personne de plus de 28 ans » ?

En outre, certains tribunaux pourraient plus fréquemment annuler le refus d'agrément quand le candidat homosexuel présentait les garanties nécessaires à l'accueil et à l'éducation de l'enfant.

Enfin, il n'est pas exclu que certains pays ne soient tentés de suivre la voie tracée par les Pays-Bas puisque, récemment, les gouvernements suédois et britannique viennent de présenter des projets de loi visant à permettre aux couples homosexuels d'adopter des enfants.

Selon Mme Rubellin-Devichi, introduire dans le pacte civil de solidarité des dispositions relatives à la filiation constituerait une « hérésie juridique ». En effet, « on voit mal comment se superposeraient, pour les enfants des concubins hétérosexuels, leur lien de filiation d'enfants naturels et celui d'enfants de pacsés ». La solution, selon elle, ne doit pas davantage être recherchée dans la suppression de l'adoption individuelle. Par ailleurs, il est impensable d'envisager une modification de l'autorité parentale car qui « appartient aux père et mère » (article 371-2 Civ.).

Plus intéressantes sont les pistes suivantes évoquées par l'auteur. Le Congrès des notaires de France, en 1999, avait proposé que les parents, tout en restant titulaires de l'autorité parentale, puissent conférer à un tiers le pouvoir d'accomplir des actes de la vie courante de l'enfant, pouvoir établi en la forme authentique et révocable unilatéralement. Le rapport de la Commission Dekeuwer-Defosse proposait lui de « construire un statut de tiers chargé de prendre l'enfant à charge » pour créer un système de mandat permanent en cas de situations de crises au bénéfice essentiellement des beaux-parents et grands-parents. Or, l'idée d'un mandat par acte authentique et celle d'une délégation partielle entérinée par le juge de l'autorité parentale « permettrait de créer entre l'enfant d'un parent homosexuel et le compagnon de celui-ci des liens de solidarité familiale, exclusifs de toute idée de fabrication des liens de filiation »<sup>14</sup>. Dans cette éventualité, « il ne s'agirait plus de reconstituer aux yeux de l'enfant un couple de parents », ce qui permettrait au Conseil d'État d'atténuer la sévérité de sa jurisprudence relative au refus d'agrément<sup>15</sup>.

(1) J. Rubellin-Devichi, « Faut-il réformer l'adoption ? », *Dr famille*, Hors série décembre 2000, p. 47

(2) *Cons. Const.*, 9 novembre 1999, JO, 16 nov. 1999, p. 16962

(3) A. Gouron-Mazel, « Juge de la famille et homosexualité », *Dr famille*, janvier 2002, p. 4

(4) *Dr famille* 2000, comm. n° 45, observations A. Gouttenoire-Comut; F. Sudre, *JCP, G.* 2000, I, 203, n° 11

(5) P. Murat, « Vers la famille homosexuelle par adoption ? », *Dr famille*, avril 2000, p. 4

(6) *Idem*

(7) CE, 9 octobre 1996, *JCP G* 1997, II, 22766, concl. C. Maugué

(8) R. Piastra, note sur CAA Nancy, 21 décembre 2000, D. 2001, n° 20, p. 1575

(9) CE, 9 octobre 1996, Département de Paris, *JCP G* 1997, II, 22766, concl. C. Maugué; CE, 12 février 1997, M<sup>me</sup> Parodi et M<sup>me</sup> Bettant, *Rev. fr. Dr admin.*, 1997, p. 441; CAA Lyon, 7 juillet 1999, *AJDA*, 1999, jurisp. P. 1033

(10) TA Besançon, 24 février 2000, M<sup>lle</sup> B./Département du Jura, DA, mars 2000, I, p. 14, concl. F. Garde

(11) Pour une présentation de droit comparé voir Les documents de travail du Sénat, n°LC 100, janvier 2002, consacrés à l'homoparentalité

(12) H. Fulchiron, « La reconnaissance de la famille homosexuelle aux Pays-Bas », *JCP, G.*, 2 mai 2001, p. 1033

(13) J. Flauss Diem, « Couples de même sexe et famille. Version anglaise (à propos de la décision Fitzpatrick du 28 octobre 1999) », *Dr famille*, décembre 2000, p. 8

(14) Souligné par nous

(15) J. Rubellin-Devichi, article précité, spéc. p. 50

Ce cahier ne peut être vendu séparément.

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