

la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

Réussir le concours de rédacteur

2003

N°

14

- Réponses aux questions posées dans le cahier concours n° 13
- Droit civil: la responsabilité civile
- Les juridictions financières
- Actualité: les sectes
- Urbanisme: lutte contre l'insalubrité et le péril
- Les taxes locales

Sommaire

FICHE 1 : PROPOSITIONS DE RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES DANS LE CAHIER CONCOURS N° 13	209
I/ LA NOTION DE DOMAINE PUBLIC.....	209
I.1) La définition donnée par le législateur.....	209
I.2) Les précisions jurisprudentielles.....	209
II/ LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET FINANCIER.....	209
II.1) Les organes de contrôle	210
II.2) Les modalités du contrôle	210
III/ LA RESPONSABILITÉ DU MAIRE.....	210
III.1) Les responsabilités politique, disciplinaire et financière : des responsabilités spécifiques	210
III.2) Les maires, comme tout un chacun, peuvent voir engagées leurs responsabilités civiles et pénales.	210
IV/ LE MODE DE DÉSIGNATION DE L'EXÉCUTIF RÉGIONAL	211
IV.1) Les règles communes.....	211
IV.2) Les règles spécifiques	211
DROIT CIVIL : LA RESPONSABILITÉ CIVILE.....	212
I/ LE PRÉJUDICE	212
I.1) Les variétés de préjudice	212
II.2) Les caractères du préjudice	212
II/ LE LIEN DE CAUSALITÉ.....	212
II.1) La causalité, condition de mise en œuvre de la responsabilité.....	212
II.2) La causalité, cause d'exonération de la responsabilité	213
II.2.1) La force majeure	213
II.2.2) Le fait du tiers	213
II.2.3) La faute de la victime.....	213
III/ LE FAIT GÉNÉRATEUR DE RESPONSABILITÉ	213
III.1) En matière délictuelle	213
III.1.1) La faute.....	213
III.1.2) Le fait des choses.....	213
III.1.3) Le fait d'autrui	213
III.2) En matière contractuelle.....	214
III.2.1) Les obligations contractuelles de résultat	214
III.2.2) Les obligations contractuelles de moyens	214
LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	215
I/ LA COUR DES COMPTES.....	215

A) L'organisation de la Cour	215
a) <i>La composition</i>	215
b) <i>Les formations</i>	215
B) Les missions de la Cour	215
a) <i>Le contrôle juridictionnel des comptes des comptables (l'apurement des comptes)</i>	215
b) <i>Le contrôle de la gestion des services.</i>	215
II/ LES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES (CRC)	216
A) L'organisation	216
a) <i>Les structures</i>	216
b) <i>Les magistrats</i>	216
B) Les missions	216
a) <i>Le contrôle budgétaire</i>	216
b) <i>Le contrôle des agents d'exécution du budget</i>	217
III/ LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE	217
A) Organisation	217
B) Compétences	217
a) <i>Les personnes justiciables</i>	217
b) <i>Les infractions réprimées</i>	218
C) Procédure	218
ACTUALITÉ: LES SECTES	219
I/ LE PHÉNOMÈNE SECTAIRE	219
1) Éléments de définition	219
2) L'organisation des sectes	220
3) L'indéniable poids économique et financier des sectes	221
4) Les fraudes	221
II/ LA SANCTION DES DÉRIVES SECTAIRES	222
1) Un dispositif juridique étoffé mais difficile à mettre en œuvre	222
2) L'apport de la loi About-Picard	222
URBANISME: LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ ET LE PÉRIL	224
I/ DÉMARCHE	224
II/ PROCÉDURE D'INSALUBRITÉ	224
II.1) Unification	224
II.2) Ouverture de la procédure	224
II.3) Consultations	224
II.4) Information des propriétaires et des tiers	224
III/ CONSÉQUENCES DE L'INSALUBRITÉ D'UN IMMEUBLE	224
III.1) Arrêté d'insalubrité et effets	224
III.2) Notification et publicité	225
IV/ TRAVAUX DESTINÉS À METTRE FIN À L'INSALUBRITÉ	225

IV.1) Montages juridiques facilitant le financement des travaux	225
IV.2) Achèvement des travaux	225
V/ PROCÉDURE DE PÉRIL	225
V.1) Arrêté de péril	225
V.2) Arrêté portant sur l'interdiction d'habiter et d'utiliser les lieux	225
V.3) Travaux destinés à mettre fin au péril	225
V.4) Achèvement des travaux	225

LA TAXE PROFESSIONNELLE

I/ CHAMP D'APPLICATION

A) Les activités imposées

a) Les activités exercées à titre professionnel

b) Les activités présentant un caractère habituel

c) Les activités non salariées

B) Les activités exonérées

a) Les exonérations permanentes

b) Les exonérations temporaires

II/ CALCUL

A) Règle générale: base x taux

a) Base

b) Taux

B) Règles particulières

a) Plusieurs réductions ou abattements ont été prévus

b) Enfin des réductions de cotisations sont prévues

III/ LES TAXES ANNEXES

A) Les taxes additionnelles aux impôts directs

a) Les taxes spéciales d'équipement

b) La taxe d'enlèvement des ordures ménagères

B) Les taxes ayant une base spécifique

a) La redevance des mines (art. 1519 et 1587 à 1589 du CGI)

b) L'imposition forfaitaire des pylônes (art. 1519-A du CGI)

c) La taxe de balayage (art. 1528 et 1609 bis du CGI)

LA TAXE D'HABITATION ET LES TAXES FONCIÈRES

I/ LA TAXE D'HABITATION

A) Le domaine de l'impôt

a) Le domaine personnel: les contribuables

b) Le domaine matériel: l'assiette

B) La liquidation de l'impôt

a) Les principes de la liquidation

b) La personnalisation de la liquidation

II/ LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES.....	232
A) Domaine.....	232
<i>a) Les propriétés imposables</i>	<i>232</i>
<i>b) Les propriétés exonérées</i>	<i>232</i>
B) Liquidation.....	233
<i>a) Règle générale: base x taux.....</i>	<i>233</i>
<i>b) Règles particulières</i>	<i>233</i>
III/ LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES	233
A) Champ d'application	233
<i>a) Propriétés imposables.....</i>	<i>233</i>
<i>b) Propriétés exonérées</i>	<i>233</i>
B) Calcul	233
<i>a) Règle générale: base x taux.....</i>	<i>233</i>
<i>b) Règles particulières: exonérations et dégrèvements.....</i>	<i>233</i>

FIGHE 1: Propositions de réponses aux questions posées dans le cahier concours n° 13

Dans le cahier n° 13 «préparation concours rédacteur» paru le 13 janvier 2003, différents sujets vous étaient proposés pour vous exercer à l'épreuve qui consiste à répondre de trois à cinq questions sur des thématiques différentes selon le concours présenté (concours externe spécialité secteur sanitaire et social, concours interne spécialité administration générale et spécialité secteur sanitaire et social, le troisième concours). Vous trouverez ci-dessous des propositions de correction.

- 1) **La notion de domaine public**
- 2) **Le contrôle budgétaire et financier des collectivités locales**
- 3) **La responsabilité du maire**
- 4) **Le mode de désignation de l'exécutif régional**

I/ LA NOTION DE DOMAINE PUBLIC

Le domaine des personnes publiques est composé d'un ensemble de biens immobiliers ou mobiliers, regroupé en deux catégories :

- les biens du domaine public soumis à un régime de droit public;
- les biens du domaine public soumis à un régime de droit privé.

I.1) La définition donnée par le législateur

Les juristes ont tenté de définir le domaine public. Dans une proposition datée de 1947, émanant de la Commission de réforme du Code civil, il était précisé: «sauf dispositions contraires de la loi, les biens des collectivités administratives et des établissements publics ne sont compris dans le domaine public qu'à la condition :

- soit d'être mis ou laissés à la disposition directe du public;
- soit d'être affectés à un service public, pourvu qu'en ce cas ils soient par nature ou par des aménagements particuliers adaptés exclusivement ou essentiellement au but particulier de ce service».

Mais ce texte resta à l'état de projet. En 1962, l'article du Code du domaine de l'État identifiait les biens du domaine public comme «ceux qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée». Cette disposition ne visant que les biens de l'État, elle ne pouvait constituer le fondement d'une définition générale. Le législateur intervient de manière ponctuelle pour indiquer que les autoroutes, les routes nationales, départementales et les voies communales font partie du domaine public; ou encore que le sol ou le sous-sol de la mer territoriale font partie du domaine public maritime.

I.2) Les précisions jurisprudentielles

Pour mieux appréhender la notion de domaine public, il faut se tourner vers la jurisprudence. Pour celle-ci, un bien relève du domaine public s'il remplit deux conditions :

- l'appartenance du bien à une personne publique, d'une part;

- d'autre part, le bien doit être soit affecté à l'usage direct du public, soit affecté à un service public et adapté à ses effets par nature ou par un aménagement spécial.

L'appartenance du bien à une personne publique suppose que soit réglée la question de savoir si les biens du domaine public peuvent faire l'objet d'un droit de propriété.

C'est ce qui a été affirmé dans l'arrêt du Conseil d'État du 17 janvier 1923, Piccioli. Une fois ce problème réglé, l'interrogation s'est portée sur le point de savoir si toutes les personnes publiques pouvaient être propriétaires d'un domaine public. S'il n'y avait pas d'hésitation pour les collectivités territoriales, il n'en allait pas de même pour les établissements publics. C'est l'arrêt du Conseil d'État du 21 mars 1894, Mansuy, qui apporta une réponse positive à cette interrogation.

Mais il ne suffit pas qu'un bien appartienne à une personne publique pour qu'il relève du domaine public. Il faut qu'en plus il ait reçu une destination d'intérêt général. Cette destination peut revêtir deux formes: affectation à l'usage direct du public ou affectation au service public.

Le critère d'affectation directe à l'usage du public a été dégagé à propos des cimetières par une décision du Conseil d'État du 28 juin 1935, Marecar: il y a affectation à l'usage direct du public lorsque les particuliers peuvent utiliser le bien sans passer par l'intermédiaire d'un service public. Cette jurisprudence a toujours été confirmée par la suite.

Puis par une décision du Conseil d'État du 19 octobre 1956, Sté Le Béton, le juge a admis que les biens affectés à un service public peuvent eux aussi être considérés comme des dépendances du domaine public.

Mais pour éviter qu'une telle notion ne soit trop extensive, la jurisprudence a requis, pour faire entrer ces biens dans le domaine public, que ceux-ci aient fait l'objet d'un aménagement spécial pour répondre à ces fins (CE, 11 mai 1959, Dauphin).

Si, au départ, cette exigence visait à ne faire entrer dans le domaine public que les biens indispensables au service, le juge en est venu à se contenter de constater la présence d'un aménagement spécial, sans fournir d'indication particulière sur la nature de l'aménagement. Dans ces conditions, la notion d'aménagement spécial ne joue plus de rôle réducteur. Mais son utilisation confère au Conseil d'État une marge d'appréciation sur la définition de la domanialité publique.

II/ LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET FINANCIER

La loi du 2 mars 1982 a supprimé les tutelles administratives et financières sur les collectivités locales.

Pour autant, tout contrôle n'a pas été supprimé. En matière budgétaire et financière, les contrôles a priori ont été supprimés et les textes ont institué de nouvelles juridictions: les chambres régionales des comptes (CRC). Celles-ci sont chargées de contrôler la régularité des comptes des collectivités locales et de s'assurer du bon emploi des deniers publics par celles-ci.

Après avoir examiné les organes de contrôle, seront abordées les modalités de contrôle.

II.1) Les organes de contrôle

Les préfets et les comptables des collectivités interviennent dans le contrôle de celles-ci. Mais, la grande innovation de la loi du 2 mars 1982 est la création des CRC, lesquelles dépendent de la Cour des comptes, les jugements des CRC étant susceptible d'appel devant cette dernière.

Ainsi, la CRC juge, dans son ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Les CRC concourent au contrôle budgétaire des collectivités et examine leur gestion. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante;

L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations. Le législateur a restreint le champ des contrôles puisqu'il a rétabli un apurement administratif par les comptables supérieurs du trésor pour les comptes des communes ou de groupement de communes dont la population n'excède pas 3 500 habitants et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 750 000 €.

II.2) Les modalités du contrôle

Le budget, comme toute délibération d'une collectivité locale est soumis aux règles du contrôle administratif: exécutoire de plein droit, transmis au préfet, il peut être déféré par celui-ci, pour illégalité, devant le tribunal administratif.

En outre, le budget peut être soumis à des contrôles particuliers. Ceux-ci peuvent intervenir soit au cours de l'élaboration du budget, soit au moment de son exécution.

En cours d'élaboration, trois possibilités d'intervention sont envisageables:

- la première a lieu si le budget n'est pas voté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique. Dans ce cas, le préfet saisit la CRC et, au vu des propositions de celle-ci, dont il peut s'écarter en motivant sa décision, il le règle lui-même et le rend exécutoire;
- 2^e cas: celui où le budget n'est pas voté en équilibre réel. La CRC saisie par le préfet propose les mesures de redressement à l'assemblée délibérante. Si celle-ci refuse de les adopter. Le préfet exerce alors un pouvoir de substitution;
- 3^e cas: celui du déficit du compte administratif. Le préfet saisit la CRC qui propose les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre. Le budget de l'exercice suivant doit alors être automatiquement transmis par le préfet à la CRC. Si celle-ci constate que les mesures prises sont insuffisantes, elle propose à nouveau les mesures nécessaires et le préfet peut alors régler et rendre exécutoire le budget.

En cours d'exécution des budgets, les préfets, les comptables et les CRC peuvent intervenir. En cas de défaut d'inscription d'une dépense obligatoire, la CRC peut être saisie par le préfet, le comptable ou toute personne y ayant intérêt. Si la CRC constate le défaut d'inscription d'une telle dépense, elle met en demeure la collectivité de l'inscrire au budget. En cas de refus,

Le comptable de la collectivité exerce sur les ordres de paiement qu'il reçoit de l'organe exécutif de la collectivité, ordonnateur des dépenses, un contrôle de légalité excluant toute appréciation de l'opportunité. Mais si l'ordonnateur passe outre à la décision de suspension que le comptable lui notifie lorsqu'il estime la dépense illégale et que l'ordonnateur lui adresse un ordre de réquisition, le comptable est tenu de régler la dépense.

III/ LA RESPONSABILITÉ DU MAIRE

Il semble normal d'assumer les conséquences de ses actes et une personne est dite responsable lorsqu'elle accepte et subit les conséquences

de ses actes. Mais la responsabilité que doivent assumer certains est d'une très grande diversité.

C'est cette variété de responsabilités qui caractérise les mises en cause dont peut faire l'objet le maire. Celui-ci est soumis à une responsabilité politique, une responsabilité disciplinaire, une responsabilité financière, une responsabilité civile et une responsabilité pénale.

Si les trois premières ont une base textuelle réduite et sont d'une application limitée, les deux dernières ont des bases légales conséquentes et sont d'application courante

III.1) Les responsabilités politique, disciplinaire et financière: des responsabilités spécifiques

Aucun texte n'institue une responsabilité politique du maire, mais les élections portent en elles-mêmes cette responsabilité. Le maire qui sollicite le renouvellement de son mandat met en jeu les résultats de son action.

La responsabilité disciplinaire est, au départ, liée à l'exercice d'un pouvoir disciplinaire, mais le maire dans ses fonctions tant d'agent de l'État, que d'agent de la commune peut, après avoir été entendu ou invité à fournir des explications écrites sur les faits qui lui sont reprochés, être suspendu par un arrêté ministériel motivé pour une durée n'excédant pas un mois. Il peut être révoqué par décret motivé pris en Conseil des ministres. Dans la pratique, ces décisions sont rares. Les dernières qui ont eu lieu l'ont été suite au refus d'une vingtaine de maires d'organiser la consultation référendaire du 24 septembre 2000 relative au quinquennat.

La responsabilité financière du maire peut être engagée devant la chambre régionale des comptes (CRC) s'il est en situation de gestion de fait. En outre, le maire peut être traduit devant la Cour de discipline budgétaire et financière dans trois cas:

- lorsqu'il a réquisitionné un comptable public en procurant un avantage injustifié à autrui au préjudice de sa collectivité;
- lorsque ses agissements ont entraîné la condamnation à l'astreinte de la collectivité;
- lorsqu'il a manqué à l'obligation d'exécuter une décision de justice qui l'avait condamné au paiement d'une somme d'argent.

Dans la réalité les condamnations des maires par cette Cour sont plutôt rares.

III.2) Les maires, comme tout un chacun, peuvent voir engagées leurs responsabilités civiles et pénales

Ils ne bénéficient en la matière d'aucun privilège.

Leur responsabilité civile est fondée sur l'article 1382 du Code civil: «tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à la réparer».

Pour engager la responsabilité, il faut établir l'existence d'une faute, prouver qu'il existe un rapport de causalité entre la faute et le préjudice. Elle ne pourra être engagée que pour faute personnelle, le maire n'étant pas responsable des dommages causés par les activités de la commune à laquelle il appartient et qu'il représente. C'est à la commune d'assurer la charge des conséquences d'un fonctionnement défectueux;

Il y a pu y avoir de la part du maire une erreur d'appréciation ou un défaut de vigilance, mais il s'agit de la responsabilité du service, de la faute de service. Ce n'est que s'il y a une faute personnelle que le maire devra

alors être traduit devant le juge judiciaire pour indemniser la victime sur ses deniers propres.

La faute personnelle est la faute qui révèle « l'homme avec ses faiblesses, ses passions et ses imprudences ».

Au vu de la jurisprudence, c'est la faute commise en dehors du service, c'est ensuite la faute commise dans l'exercice des fonctions mais qui en est détachée, en raison de son extrême gravité ou de l'intention malveillante qu'elle traduit.

Pour ce qui est de la responsabilité pénale, on assiste depuis quelques années à une plus grande intervention du juge pénal. Si la mise en cause pénale du maire est normale et logique s'agissant de fautes intentionnelles, la multiplication des actions pénales à l'encontre des maires sur le fondement de fautes non intentionnelles pose problème.

Les infractions intentionnelles qui peuvent être commises par les maires concernent principalement des manquements au devoir de probité (concession, corruption passive, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, délit de favoritisme, soustraction et détournement de bien), des abus d'autorité commis contre les particuliers (atteinte à la liberté individuelle, discrimination, atteintes à l'inviolabilité du domicile, atteintes au secret de la correspondance), les atteintes à la confiance publique (faux et usage de faux).

Les infractions non intentionnelles concernent principalement trois infractions: l'homicide involontaire, les blessures involontaires et la mise en danger d'autrui.

Peuvent aussi être citées les atteintes à l'environnement (pollution de cours d'eau, gestion des déchets), les atteintes portées à l'eau potable.

Les poursuites sur les bases des trois premières infractions allèrent en se multipliant ce qui fit naître l'inquiétude des maires. Ainsi le législateur, en juillet 2000, a été amené à intervenir afin de rassurer les élus locaux.

Désormais, il y a délit en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité « s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales, compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ou des pouvoirs et des moyens dont il dispose ».

IV/ LE MODE DE DÉSIGNATION DE L'EXÉCUTIF RÉGIONAL

Il a fallu attendre 1982 pour que le dédoublement fonctionnel des préfets soit battu en brèche, tant au niveau du département que de la région. En effet, le préfet de la région était, à la fois, représentant de l'État à la tête

de la région, circonscription administrative de l'État (il l'est toujours) et exécutif de l'établissement public régional (qui est devenue région collectivité territoriale depuis la loi du 2 mars 1982).

Depuis l'avènement de la décentralisation, c'est le président du conseil régional qui est l'exécutif de la région.

Il y a donc de nouvelles modalités de désignation des exécutifs régionaux. Les règles applicables sont, pour partie les mêmes pour les exécutifs régionaux ou départementaux; mais d'autres règles sont spécifiques à l'exécutif régional.

IV.1) Les règles communes

L'organe exécutif est élu par l'organe délibérant parmi les membres le composant. Le conseil régional, comme le conseil général, élit son président lors de la réunion de droit qui suit chaque renouvellement. Pour cette élection, le conseil est présidé par le doyen d'âge, le plus jeune élu faisant fonction de secrétaire.

Les conseils ne peuvent délibérer que si deux tiers des membres sont présents. Si cette condition n'est pas remplie, la réunion se tient de plein droit trois jours plus tard. La réunion a alors lieu sans condition de quorum.

C'est une élection à la majorité absolue. Si cette élection n'est pas acquise après le 2^e tour de scrutin, il est procédé à un 3^e tour et l'élection a lieu à la majorité absolue des membres du conseil régional. En cas d'égalité, l'élection est acquise au bénéfice de l'âge.

IV.2) Les règles spécifiques

Il existe deux règles spécifiques à l'exécutif régional. L'une concerne la durée du mandat, l'autre concerne l'obligation de faire une déclaration sur un programme.

Le président du conseil général est élu après chaque renouvellement triennal, son mandat est donc d'une durée de trois ans. Le président du conseil régional est élu pour une durée de six ans, mais la loi électorale a changé. Ainsi, la loi du 19 janvier 1999 prévoit que les conseillers régionaux élus au mois de mars 2004 seront élus pour cinq ans.

Autre spécificité régionale, les candidats à la présidence doivent, préalablement à chaque tour de scrutin remettre aux membres du conseil régional une déclaration écrite présentant les grandes orientations politiques, économiques et sociales de leur action pour la durée du mandat. Cela n'entraîne pas obligatoirement d'être candidat aux trois tours, un candidat peut se présenter au 3^e tour de scrutin sans avoir fait acte de candidature aux tous précédents., à condition d'avoir déposé, avant le 3^e tour, sa déclaration écrite.

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.

Les règles de la responsabilité civile de droit commun ont été largement élaborées par la jurisprudence sur le fondement de textes du Code civil, souvent lapidaires. Mais le législateur est aussi intervenu pour édicter une responsabilité légale dans certains domaines, reprenant le plus souvent les solutions jurisprudentielles tout en les perfectionnant. Ainsi, sont désormais notamment exclus du droit commun de la responsabilité, les dommages résultant d'un accident du travail, les dommages résultant d'un accident de la circulation (loi n° 114-677 du 5 juillet 1985), les dommages résultant d'accidents médicaux, infections iatrogènes ou infections nosocomiales (loi n° 2002-303 du 4 mars 2002). Plus récemment, le législateur ouvre une option entre la responsabilité civile de droit commun et le régime spécial qu'il institue (loi n° 98-389 du 19 mai 1998 figurant aux art. 1386-1 et s. du Code civil).

On divise la responsabilité civile de droit commun 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 (I) et le lien de causalité (II) sont presque entièrement communes. Seul le fait générateur de responsabilité obéit à des règles différentes (III).

I/ LE PRÉJUDICE

Le préjudice est la lésion d'un droit subjectif. Il existe différentes variétés de préjudice (I.1) qui doivent présenter certains caractères (I.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^{re}, 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.

II.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 soupagement 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.

IV/ 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 (II.1), soit au stade de l'exonération (II.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 (II.2.1.), du fait du tiers (II.2.2.) ou de la faute de la victime (II.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 (III.1) de la matière contractuelle (III.2).

III.1) En matière délictuelle

L'art. 1384 al. 1^{er} du Code civil dispose: «On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait (III.1.1) mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre (III.1.3), ou des choses que l'on a sous sa garde (III.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 exigé: «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^{er} 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. Cependant, l'absence de contact entre la chose et la personne ou l'objet qui ont subi le dommage n'est pas nécessairement exclusive du lien de causalité. 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'ils exercent 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^e, 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^e, 20 janv. 2000, Bull. civ. II n° 14). Depuis un arrêt du 19 fév. 1997 (Bull. civ. II, n° 56), la 2^e 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^e, 20 avr. 2000, Bull. civ. II n° 66). En cas de séparation des parents, l'exercice d'un droit de visite et d'hébergement ne fait pas cesser la cohabitation du mineur avec celui des parents qui exerce sur lui le droit de garde (Civ. 2^e, 20 janv. 2000, Bull. civ. II, n° 14).

La responsabilité des artisans du fait de leurs apprentis obéit au même régime que la responsabilité des parents du fait de leurs enfants. Ils sont responsables sans faute du fait de leurs apprentis et ne peuvent s'exonérer qu'en apportant la preuve d'un événement de force majeure.

«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, Costedoat 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, Cousin, Bull. civ. n° 17).

Depuis une loi du 5 avril 1937, les instituteurs ne sont plus responsables du fait de leurs élèves. Ils ne répondent que de leurs fautes personnelles en cas de dommages causés par les élèves placés sous leur surveillance. Leur faute devra donc être prouvée par le demandeur à l'instance. La loi a institué une responsabilité générale de l'État, mise en jeu devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, pour tous les cas où un dommage causé par un élève a son origine dans la faute d'un membre de l'enseignement et il n'est dérogé à cette règle que dans le cas où le préjudice subi doit être regardé comme indépendant du fait de l'agent, soit que ce préjudice ait son origine dans un dommage afférent à un travail public, soit qu'il trouve sa cause dans un défaut d'organisation du service (CE, 25 mars 1983, Héritiers de J. Bacou, JCP 1984-II-20287, note Mirieu de Labarre).

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 (Bull. civ. I, n° 1; D. 1991-324, note Larroumet). Cette jurisprudence a été ultérieurement appliquée à des associations sportives (Civ. 2°, 22 mai 1995, Bull. civ. II, n° 155), à une association de chasse, une association scout, à un tuteur d'une personne majeure (Crim., 28 mars 2000, Bull. crim., n° 140). Mais la Cour de cassation a refusé de retenir la responsabilité des grands parents du fait leurs petits-enfants confiés pendant les vacances scolaires sur le fondement de l'article 1384, alinéa 1^{er} du Code civil.

III.2) En matière contractuelle

En matière contractuelle, la responsabilité est personnelle: le débiteur répond personnellement de l'inexécution de ses obligations même s'il

en a confié l'exécution partielle ou totale à un tiers. La responsabilité du tiers peut être engagée à l'égard du créancier sur un fondement extra-contractuel. S'est posée alors la question de savoir si le tiers peut invoquer l'irresponsabilité personnelle dont bénéficie désormais le préposé dans ses rapports avec le commettant et la victime. La Cour de cassation a récemment refusé d'appliquer la jurisprudence Costedoat, refusant ainsi à un médecin salarié d'une clinique qui prétendait que sa responsabilité personnelle ne pouvait être mise en jeu dans la mesure où il était demeuré dans les limites de sa mission (Civ. 1°, 9 avr. 2002, Bull. civ. I, n° 114).

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 (III.2.1.) ou de moyens (III.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.

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, de l'avocat qui ne s'engage pas à gagner le procès intenté par son client, résultat aléatoire, mais s'engage à mettre en œuvre tous les moyens pour y parvenir.

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.

Les juridictions financières

Au sein de l'ordre de juridiction administratif existent un certain nombre de juridictions compétentes dans le domaine financier: la Cour des comptes, la Cour de discipline budgétaire et financière qui relèvent du Conseil d'État par la voie de la cassation et les Chambres régionales des comptes qui relèvent de la Cour des comptes par la voie de l'appel.

I/ LA COUR DES COMPTES

Créée en 1807 par Napoléon I^{er} la Cour des comptes est issue des Chambres des comptes qui s'étaient multipliées sous l'ancien Régime. Aujourd'hui, la Cour est régie par la loi du 22 juin 1967 modifiée à plusieurs reprises notamment en 1982 avec la création des Chambres régionales des comptes. Ces textes ont été rassemblés en 1994 dans le Code des juridictions financières (CJF) dont le Livre I^{er} prévoit l'organisation et les missions de la Cour.

A) L'organisation de la Cour

a) La composition

1) Les magistrats

La Cour est dirigée par un Premier président nommé en Conseil des ministres comme le Procureur général. Leur indépendance est garantie par l'immovibilité et les incompatibilités de leurs fonctions avec tout mandat parlementaire, ainsi que toute fonction d'administrateur.

Les auditeurs issus de l'ENA, deviendront conseillers référendaires puis conseillers-maîtres à l'ancienneté. Mais le tour extérieur permet de faire bénéficier les deux grades les plus élevés de l'expérience de fonctionnaires.

2) Le parquet

La Cour comprend un Parquet dirigé par le Procureur général. Son rôle est de veiller à la production des comptes par les comptables, de déférer à la Cour les opérations présumées constitutives de gestion de fait et de saisir les parquets des tribunaux de l'ordre judiciaire en vue de poursuites.

Des assistants issus de différents corps de l'administration apportent leur concours aux magistrats ainsi que le Secrétariat général.

b) Les formations

La Cour comprend des formations de base: les chambres et des formations plus solennelles.

1) Les formations de base: les chambres

Depuis le décret du 11 février 1985, la Cour des comptes comprend sept Chambres. Chaque Chambre est composée d'une trentaine de magistrats et rapporteurs, elle est dirigée par un Président de chambre. Chaque Chambre est spécialisée, elle est compétente à l'égard d'un groupe de ministères ou de services exerçant des activités plus ou moins proches. Chaque Chambre se subdivise en un nombre de sections variables.

2) Les formations solennelles

- l'audience solennelle rassemble tous les magistrats elle se réunit chaque année pour l'ouverture de l'année judiciaire et lors de l'installation des nouveaux magistrats.
- la chambre du Conseil réunit le Premier président, les sept Présidents de Chambre ainsi

que tous les conseillers-maîtres. Elle délibère sur le rapport public, le rapport sur l'exécution des lois de finances ainsi que sur la déclaration de conformité.

- Les chambres réunies. Cette formation est composée du Premier président, des sept Présidents de Chambre et de deux conseillers-maîtres par Chambre. Cette formation plus légère par ses effectifs peut assurer l'unité de jurisprudence de la Cour: soit en statuant sur des comptes renvoyés par les Chambres, le Premier président ou le Procureur général soit en statuant après cassation par le Conseil d'État.

B) Les missions de la Cour

a) Le contrôle juridictionnel des comptes des comptables (l'apurement des comptes)

Ce contrôle se traduit par un acte juridictionnel: un arrêt, il porte sur la régularité du compte.

Selon un vieil adage la Cour ne juge pas les comptables mais leurs comptes. Ce qui signifie qu'elle se prononce objectivement sur le compte sans apprécier la conduite personnelle du comptable.

1) Le champ d'application du contrôle

Selon l'article L. 111-1. du CJF, «la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics». Toutefois, les comptables locaux relèvent des Chambres régionales des comptes.

De plus, les comptables secondaires voient leurs comptes apurés par les comptables principaux. Enfin, la Cour juge les comptables de fait.

2) La procédure du contrôle

Elle est inquisitoire, contradictoire, en grande partie non publique (à l'exception des instances de nature répressive) et écrite. L'instruction: la règle du double rapport Chaque compte est confié à un rapporteur qui dispose de pouvoirs d'investigation quasiment illimités. («toutes investigations sur pièces et sur place» art 17 du décret du 11 février 1985).

Le dossier est alors confié à un contre-rapporteur.

La règle du double arrêt

Au vu du rapport et du contre-rapport la Chambre se prononce d'abord par un arrêt provisoire qui est notifié au comptable qui a ainsi la possibilité de répondre aux injonctions de la Cour. De cette façon le caractère contradictoire de la procédure peut être assuré. Ensuite, l'arrêt définitif est pris. Si le compte est régulier la décision sera un arrêt de décharge ou de quitus quand le comptable quitte définitivement ses fonctions. Enfin si une irrégularité est constatée la Cour prendra un arrêt de débet.

Les voies de recours

Deux voies de recours sont possibles: la cassation devant le Conseil d'État dans les deux mois ou la révision devant la Cour elle-même si des éléments nouveaux apparaissent.

b) Le contrôle de la gestion des services.

Ce contrôle est pratiqué sur des organismes divers. Il est de nature administrative puisqu'il ne débouche que sur des rapports divers.

1) Les organismes contrôlés

- Les organismes soumis à la comptabilité publique font l'objet d'un contrôle de «la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs» (art. L. 111-3 du CJF).
- La Cour des comptes assure depuis 1976, «la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques» (art. L. 111-4. du CJF).

- Depuis 1950 la Cour contrôle les organismes de sécurité sociale. Pour faciliter ce travail, le contrôle des caisses régionales et locales a été confié à partir de 1961 à des comités départementaux d'examen des comptes (Codec) (art. L. 111-5 du CJF).
- Les organismes d'intérêt général faisant appel à la générosité publique font l'objet d'«un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public» (depuis 1991) (art. L. 111-7 du CJF).
- Enfin, les organismes de droit privé recevant des aides financières de l'État ou de personnes publiques sont également contrôlés ainsi que depuis 1996, les organismes bénéficiant de concours financiers de l'Union européenne (art. L. 111-7 du CJF).

2) Les suites du contrôle

La Cour ne peut que faire part de ses observations aux responsables ou les porter à la connaissance du public.

Les interventions auprès de l'administration

- Le référé: c'est une communication officielle du Premier Président à un Ministre.

Une réponse doit parvenir à la Cour dans les trois mois. Une cinquantaine de référés parvient ainsi aux différents ministres. Ils ne sont pas publics.

- La note du Parquet: C'est une lettre du Procureur général adressée aux chefs de service et directeurs (une centaine de notes en moyenne).

- La lettre du Président de Chambre est envoyée à l'intéressé.(300 lettres en moyenne).

Les interventions auprès du Parlement

- La Cour élabore, chaque année, un rapport sur l'exécution des lois de finances de l'année précédente. Ce rapport est transmis au Parlement au mois de juillet.

- La déclaration générale de conformité entre le compte général de l'administration des finances et les comptes des comptables principaux du Trésor parvient au Parlement quelque temps plus tard.

- Depuis 1995, chaque année, la Cour transmet au Parlement un rapport sur les organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle.

Les interventions auprès du public

- Le rapport public: à l'origine, la Cour rendait un rapport annuel et confidentiel au seul chef de l'État. Il est depuis 1938 devenu public et déposé par le Premier président sur le bureau des deux assemblées.

- Les rapports particuliers: depuis 1991, des rapports publics particuliers sont également rédigés chaque année sur des thèmes spécifiques.

II/ LES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES (CRC)

Les chambres régionales des comptes ont été créées par la loi du 2 mars 1982 et organisées par la loi du 10 juillet 1982 ainsi que par le décret du 23 août 1995. Les dispositions essentielles ont été réunies en 1994 dans le livre II du Code des juridictions financières.

A) L'organisation

a) Les structures

1) L'ensemble des structures

Dans chaque région est créée une Chambre régionale des comptes en France métropolitaine. Trois Chambres territoriales ont été mises en place en Outre mer, une compétente pour la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique, une autre pour la Réunion, enfin la dernière pour la Nouvelle Calédonie et la Polynésie.

Le siège des Chambres est fixé par décret après avis du Conseil régional. Dans tous les cas

c'est le chef-lieu de la région qui a été retenu sauf en Corse (Bastia), en Ile-de-France (Marne-la Vallée), en Lorraine (Epinal) et dans le Nord-Pas-de-Calais (Arras).

2) La structure de chaque chambre

Chaque Chambre comprend au moins un président et deux assesseurs, et peut être divisée en sections dont le nombre varie en fonction de l'importance des activités des chambres. Chaque section comprend un président et deux assesseurs. Les chambres de régions importantes comme l'Ile-de-France ou Provence-Alpes-Côte-d'Azur comprennent cinq sections, les chambres de petites régions n'en comptent qu'une.

Un ou plusieurs commissaires du Gouvernement, choisis parmi les magistrats de la chambre assurent le ministère public.

Des assistants de vérification apportent leurs concours aux juges. Les Chambres peuvent faire appel ponctuellement à des experts extérieurs.

b) Les magistrats

Les Chambres sont composées par des juges qui bénéficient d'un statut protecteur.

1) Recrutement et carrière

Le corps des membres des CRC est recruté par la voie du concours de sortie de l'ENA. Il comprend plusieurs grades: président de section, conseiller hors classe, conseiller de première classe, conseiller de seconde classe. Les présidents des CRC sont nommés sur proposition du Premier président de la Cour des comptes par le Président de la République parmi les membres de la Cour des comptes ou ceux des CRC inscrits sur une liste d'aptitude établie par le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes. Ce conseil assure la discipline au sein du corps et assure l'avancement.

2) Garanties

Pour garantir leur indépendance, les membres des CRC bénéficient de l'inamovibilité. De plus, quelques incompatibilités sont prévues par le CJF: avec le mandat parlementaire national et européen, celui de Président de Conseil général, de Président de Conseil régional.

B) Les missions

Les CRC, exercent un contrôle qui n'a pas d'équivalent au niveau de la Cour des comptes, il s'agit du «contrôle budgétaire». Par contre elles contrôlent les agents d'exécution des budgets locaux dans des conditions proches de celles qui prévalent devant la Cour des comptes.

a) Le contrôle budgétaire

Le budget est un acte au contenu particulier et important. Il doit respecter un certain nombre de principes. Le contrôle du respect de ces principes constitue l'objet de ce que l'on appelle le contrôle budgétaire.

1) Le contrôle du principe des dépenses obligatoires

La non inscription d'une dépense obligatoire Art. L. 1612-15 du CGCT Certaines dépenses sont obligatoires, si elles ne sont pas inscrites dans le budget, une procédure de contrôle sera alors mise en œuvre. Le représentant de l'État dans le département ou le comptable public concerné ou toute personne y ayant intérêt peut saisir la CRC. Dans le mois qui suit la CRC constate la non-inscription et met en demeure la collectivité territoriale d'inscrire la dépense. En cas de non-exécution dans le mois, la CRC demande au préfet de se substituer à la collectivité défaillante: «le représentant de l'État dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence». S'il s'écarte des propositions de la chambre il doit prendre une décision motivée.

Le non-mandatement d'une dépense obligatoire (art. L. 1612-16 du CGCT)

Quand une dépense est obligatoire, il faut non seulement qu'elle soit inscrite dans le budget, mais encore qu'elle soit mandatée sans quoi elle ne

pourra être payée. A défaut de mandatement le préfet met en demeure le maire le président du Conseil général ou le président du Conseil régional d'y procéder. Si la mise en demeure reste sans effet dans le mois, qui suit le préfet procède d'office au mandatement.

2) Le contrôle du principe de l'annualité (art. L. 1612-2 du CGCT) Art. L. 1612-2 du CGCT

Les délais de vote

Si le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté le 31 mars ou le 15 avril, les années de renouvellement des conseils, la procédure de contrôle pourra être entamée. Encore faut-il que toutes les pièces nécessaires à l'établissement du budget aient été transmises par l'État quinze jours plus tôt.

La procédure

Saisi par le préfet dans les quinze jours suivant la date limite du vote, la CRC, formule dans le mois qui suit des propositions en vue du règlement du budget, sur cette base le préfet règle et rend exécutoire le budget.

3) Le contrôle du principe de l'équilibre

L'équilibre d'un budget apparaît d'abord au moment du vote de celui-ci, mais c'est surtout après exécution que l'on peut vérifier s'il a été réel ou non.

Le déséquilibre du budget voté (art. L. 1612-5 du CGCT)

Le budget doit être voté en équilibre réel. Si ce n'est pas le cas, le préfet saisit la CRC dans le mois suivant la transmission du budget. La CRC propose à la collectivité des mesures visant à rétablir l'équilibre et lui demande une nouvelle délibération. Si les mesures prises sont insuffisantes ou si aucune mesure n'est adoptée, le préfet règle le budget et le rend exécutoire.

Le déficit du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT)

Lors du vote sur le compte administratif un déficit peut apparaître. S'il est suffisamment important il sera à l'origine d'une procédure de contrôle. Toutefois si le compte administratif n'est pas transmis dans les délais (au plus tard le 15 juillet), une procédure identique à la précédente est entamée. (art L.1612-13 du CGCT). Saisie par le préfet, la CRC, dans les deux mois qui suivent, propose des mesures permettant de rétablir l'équilibre. Le budget primitif suivant est automatiquement transmis à la CRC. Si le déficit n'est pas résorbé, la CRC fait au préfet des propositions sur la base desquelles il règlera et rendra exécutoire le budget.

b) Le contrôle des agents d'exécution du budget

En dehors du contrôle budgétaire, les CRC, interviennent, comme la Cour des comptes c'est-à-dire qu'elles pratiquent un contrôle juridictionnel sur les comptes des comptables et un contrôle administratif de la gestion des ordonnateurs.

1) Le contrôle des comptes des comptables

Champ d'application

Les CRC, jugent les comptes des comptables des collectivités territoriales situées dans leur ressort. Toutefois, les comptes des communes de moins de 2000 habitants sont contrôlés par le trésorier-payeur-général (TPG). De plus les chambres contrôlent les comptes des établissements publics locaux (hôpitaux, lycées, offices d'HLM). Les CRC jugent également les comptables de fait.

Procédure

Elle est semblable à celle mise en œuvre devant la Cour des comptes. Elle présente les mêmes caractéristiques : inquisitoriale, contradictoire, écrite et non publique. Toutefois, lorsque la CRC intervient de manière répressive, le comptable peut assister au procès. L'instruction se fait à travers un rapport et un contre rapport. La règle du double arrêt est transposée puisqu'un jugement provisoire précède un jugement définitif. Quant aux voies de recours elles sont quelque peu différentes : les jugements des CRC peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour des comptes.

2) Le contrôle de la gestion des ordonnateurs

Type et objet du contrôle

Ce contrôle n'est pas juridictionnel mais administratif. Il ne débouche pas sur un jugement qui est un acte juridictionnel, mais sur des lettres d'observations.

La loi du 2 mars 1982 parlait de contrôle «du bon emploi des fonds publics» ce qui pouvait laisser penser que les CRC pouvaient apprécier l'opportunité des décisions prises par les ordonnateurs. Afin d'éviter cette confusion, la loi du 5 janvier 1988 devait remplacer ces termes par ceux de «contrôle de l'emploi régulier» des fonds publics. En réalité les CRC contrôlent aussi les résultats obtenus par comparaison avec les moyens mis en œuvre. «Sa compétence s'étend ainsi à la qualité de la gestion et peut la conduire dans la voie de l'évaluation des politiques publiques locales»

Modalités et suites du contrôle

Le contrôle est entrepris à l'initiative de la CRC, mais il peut être demandé par le préfet ou l'exécutif local lui-même. Les magistrats disposent de moyens d'investigation quasiment illimités. Le magistrat instructeur rédigera, après avoir entendu l'ordonnateur, une lettre d'observation provisoire qui sera communiquée à l'ordonnateur pour qu'il puisse répondre par écrit. Enfin, la lettre d'observation est établie, elle doit être communiquée par l'exécutif à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion.

III/ LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

Créée par la loi du 25 septembre 1948, la Cour a été réformée à plusieurs reprises.

Aujourd'hui les textes la régissant sont rassemblés dans le livre III du CJF.

A) Organisation

Elle est composée de membres de la Cour des comptes et de membres du Conseil d'État. Elle est présidée par le Premier président de la Cour des comptes, son vice-président est un président de section du Conseil d'État. Elle comprend en outre deux Conseillers d'État et deux Conseillers-maîtres à la Cour des comptes. Le ministère public est assuré par le Procureur général près la Cour des comptes. Enfin elle bénéficie du concours du Secrétariat général de la Cour des comptes dans les locaux de laquelle elle se réunit.

B) Compétences

a) Les personnes justiciables

1) Relèvent de la Cour :

Les membres des cabinets ministériels, Les fonctionnaires ou agents civils ou militaires de l'État des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, les personnes qui représentent ou administrent les autres organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes qu'ils soient ordonnateurs ou comptables.

2) Sont exclus de la compétence de la Cour :

Les Ministres ainsi que les Maires, les Présidents de Conseil Général et les Présidents de Conseil Régional en résumé les politiques car ils sont responsables politiquement. Toutefois, depuis la loi du 29 janvier 1993 ces élus locaux peuvent être poursuivis dans deux cas : lorsqu'ils ont utilisé leur droit de réquisition pour procurer un avantage injustifié et lorsqu'ils sont à l'origine d'une condamnation de leur collectivité à une astreinte

b) Les infractions réprimées

1) Les infractions aux règles de la comptabilité publique

L'engagement d'une dépense en infraction avec les règles du contrôle financier.

L'imputation irrégulière d'une dépense en vue de dissimuler un dépassement de crédit.

2) Les infractions à la morale administrative

L'omission de déclarations aux administrations fiscales.

Le fait de procurer à autrui un avantage injustifié en méconnaissance de ses obligations.

3) Les infractions au respect de la chose jugée

Le fait d'être à l'origine de la condamnation d'une collectivité publique à une astreinte.

4) La faute de gestion

Le fait de causer un préjudice grave à une entreprise publique en raison de carences graves dans le contrôle, d'omissions ou de négligences répétés.

C) Procédure

a) Saisine

Seuls peuvent saisir la Cour, les Présidents des Assemblées parlementaires, le Premier Ministre, les Ministres intéressés, la Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes dans les 5 ans qui suivent l'infraction.

b) Arrêts

La Cour prononce des amendes qui sont plafonnées au montant du traitement annuel ou salaire brut annuel ce plafond pouvant être doublé dans le cas de l'avantage accordé à autrui. Les poursuites devant la Cour ne font pas obstacle aux poursuites pénales ou disciplinaires. Un recours en cassation devant le Conseil d'État peut être intenté dans les deux mois de même qu'un recours en révision est possible en cas de découverte de faits nouveaux.

ACTUALITÉ: Les sectes

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

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

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

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

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

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

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

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

I/ LE PHÉNOMÈNE SECTAIRE

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

1) Éléments de définition

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

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

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

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

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

2) L'organisation des sectes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

• Le statut d'ONG

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

Tout d'abord, la reconnaissance du caractère d'ONG demeure soumise à l'appréciation de chaque État. Il suffit donc d'obtenir ce statut dans un État où la législation associative est moins rigoureuse qu'en France pour solliciter des avantages liés au droit de l'État du siège pour les filiales implantées en France. Les États ne peuvent ensuite en refuser l'application que si leur sécurité nationale et la protection des droits et libertés au maintien de la paix et la qualité des relations internationales se trouvent mises en cause. Une dernière disposition interdit enfin toute réserve aux États contractants. A cause de son caractère unilatéral, la publication d'une lettre interprétative de ces dispositions ne revêtirait qu'une validité très relative en droit international.

Cependant, en accord avec le secrétariat général de l'ONU, la réflexion générale amorcée au sein des ONG a pu avancer, et des fins de non-recevoir ont déjà été opposées à des demandes d'organisations sectaires.

3) L'indéniable poids économique et financier des sectes

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

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

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

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

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

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

Ces pratiques tombent sous le coup d'incriminations telles que :

- non-assistance à personne en danger (article 63 du code pénal)

- entrave aux mesures d'assistance et omission de porter secours (article 223-6 du nouveau code pénal)

- exercice illégal de la médecine (article L 372 du code de la santé publique)

- exercice illégal de la pharmacie (article L 511 et L 514 du code de la santé publique)

- publicité mensongère (article L 551 et L 552 du code de la santé publique)

- distribution de médicaments sur la voie publique et dans les foires et marchés (article L 591 du code de la santé publique)

- escroquerie (article 313-1 du nouveau code pénal)

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

- **Le marché de la formation professionnelle**

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

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

4) Les fraudes

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

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

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

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

II/ LA SANCTION DES DÉRIVES SECTAIRES

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

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

• L'arsenal juridique existant

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

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

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

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

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

De surcroît, deux nouvelles infractions facilitent la répression des dérives sectaires. D'une part, l'infraction de travail dissimulé, créée par la loi du 11 mars 1997, remplace la notion de travail clandestin. Elle garantit

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

• Les difficultés rencontrées

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

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

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

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

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

2) L'apport de la loi About-Picard

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

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

Celui-ci suscita de grandes réserves tant chez la Garde des Sceaux que parmi les représentants des grandes confessions religieuses (le pas-

teur Jean-Arnold de Clermont, président de la Fédération protestante, Mgr Vernet, délégué de l'épiscopat catholique, M. Joseph Sitruk, grand rabbin de France, et M. Dalil Boubakeur, recteur de la Mosquée de Paris).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

URBANISME: Lutte contre l'insalubrité et le péril

Pour lutter efficacement contre les logements insalubres ou dangereux qui sont susceptibles de concerner plusieurs centaines de milliers de cas, les procédures administratives sont simplifiées (1), les pouvoirs du préfet et du maire se trouvent renforcés et des dispositions contraignantes sont instaurées à l'encontre des propriétaires de ces immeubles. Aussi bien dans le cadre d'une procédure (2) de lutte contre l'insalubrité (3 et 4) que pour les édifices menaçant ruine (5).

I/ DÉMARCHE

La rénovation des outils concernant les politiques d'habitats constitue l'un des objets de la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains, qui renforce la lutte contre les formes d'habitat portant atteinte à la santé ou à la dignité de leurs occupants.

La lutte contre l'insalubrité et le péril est régie respectivement par le Code de santé publique et le Code de la construction et de l'habitation. La lutte contre l'insalubrité est une compétence de l'État, mise en œuvre par arrêté préfectoral déclarant l'insalubrité et prescrivant les mesures nécessaires. Toutefois, lorsqu'un immeuble délabré constitue une menace pour la sécurité publique, le maire peut prescrire les mesures nécessaires pour garantir la sécurité.

II/ PROCÉDURE D'INSALUBRITÉ

II.1) Unification

La loi SRU maintient la procédure de délimitation des périmètres insalubres et fusionne les procédures d'insalubrité par le préfet et dénonciation d'insalubrité, à l'initiative du conseil municipal (art.L.1331-26 du Code de la santé publique).

La réforme opérée par la loi SRU a pour conséquence d'étendre le champ d'application de la procédure qui concerne désormais tous les immeubles, vacants ou non, isolés ou groupés, ainsi que les îlots et groupes d'îlots, dès lors qu'ils présentent un danger pour la santé des occupants (art.L.1331-26 du Code de la santé publique).

II.2) Ouverture de la procédure

La procédure est engagée par le préfet sur un rapport établi soit par le Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, soit par le directeur du service communal concerné.

Les cas de saisine du DDAS sont élargis (art. L1331-26 du Code de santé publique modifié par la loi SRU art.168). Il peut déclencher la procédure, mais il peut aussi être saisi :

- par le maire,
- à la demande du locataire

II.3) Consultations

Au vu du rapport concluant à l'insalubrité de l'immeuble, le préfet doit inviter le conseil départemental d'hygiène à donner son avis dans les deux mois sur la réalité des causes d'insalubrité et les mesures propres

à y remédier (art.L.1331-26 du Code de santé publique modifié par la loi SRU art.168).

II.4) Information des propriétaires et des tiers

Les propriétaires de l'immeuble sont informés par le préfet au moins 30 jours à l'avance, de la réunion du conseil départemental d'hygiène et de la faculté qu'ils ont de produire dans ce délai, leurs observations (art.L.1331-27 du Code de santé publique)

La loi SRU n'exige désormais de notification individuelle (art.L.1331-27 du Code de la santé publique modifié par la loi SRU art.169) que pour les personnes valablement identifiées ou dont l'adresse est connue. Dans le cas contraire, elle permet désormais une notification par voie d'affichage en mairie ou sur la façade de l'immeuble.

III/ CONSÉQUENCES DE L'INSALUBRITÉ D'UN IMMEUBLE

III.1) Arrêté d'insalubrité et effets

La décision du préfet doit être prise dans le mois qui suit les conclusions rendues par le conseil départemental. Il s'agit de distinguer entre les immeubles dont l'insalubrité est irrémédiable et ceux pour lesquels elle est réparable.

De plus, cette décision peut avoir désormais des conséquences dans les rapports bailleurs – locataires.

III.1.1) Insalubrité irrémédiable

(art.L.1331-28 du Code de santé publique modifié par la loi SRU art.171)

L'arrêté doit préciser si l'interdiction d'habiter et d'utiliser les lieux est d'effet immédiat ou différé. Dans ce dernier cas, l'interdiction est applicable au plus tard, à l'expiration d'un délai fixé par le préfet qui ne peut être supérieur à 6 mois.

III.1.2) Insalubrité réparable

(art.L.1331-28 du Code de santé publique modifié par la loi SRU art.171)

L'arrêté prescrit les mesures préconisées ainsi que leur délai d'exécution.

III.1.3) Obligations du propriétaire

Aux termes des articles L.521-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation, l'arrêté d'insalubrité entraîne :

- l'obligation pour le propriétaire de contribuer au coût du relogement des occupants,
- la suspension du loyer à compter du premier jour du mois suivant l'envoi de la notification de l'arrêté (ou de sa publicité d'affichage.)

III.2) Notification et publicité

Le préfet notifie (ou affiche en mairie et sur l'immeuble) l'arrêté aux intéressés (art.1331-27 du Code de santé publique) ainsi qu'aux organismes publics (maire, procureur de la République, aux organismes payeurs des allocations logement...).

IV/ TRAVAUX DESTINÉS À METTRE FIN À L'INSALUBRITÉ

IV.1) Montages juridiques facilitant le financement des travaux

IV.1.1) Bail à réhabilitation

Se voulant incitative, la loi SRU offre la possibilité aux propriétaires de se libérer de leurs obligations par la conclusion d'un bail à réhabilitation (art. L1331-28 du Code de santé publique modifié par la loi SRU art.171). Ce montage permet aux propriétaires, de transférer les charges du financement des travaux sur un organisme public aidé par l'État, tout en étant assurés de conserver la propriété du bien en fin de bail.

IV.1.2) Bail emphytéotique ou vente en viager

Le propriétaire peut conclure sur le bien un bail emphytéotique ou une vente en viager, à charge pour les preneurs d'exécuter les travaux prescrits.

IV.1.3) Travaux réalisés d'office par l'administration

Le maire ou le préfet peuvent faire réaliser des travaux d'office sans avoir, au préalable, à obtenir l'autorisation du juge des référés (art. L1331-29 du code de santé publique modifié par la loi SRU, art.173).

IV.2) Achèvement des travaux

IV.2.1) Arrêté de mainlevée

Une procédure de mainlevée de l'interdiction d'habiter ou d'utiliser les lieux pourra être menée en cas de réalisation des travaux prescrits. Cet arrêté doit constater la conformité de la réalisation, la date d'achèvement et doit prononcer la mainlevée de l'arrêté d'insalubrité (art. L1131-28-3 créée par la loi SRU, art. 172).

IV.2.2) Notification et publicité

L'arrêté est notifié dans les mêmes conditions que l'arrêté d'insalubrité.

V/ PROCÉDURE DE PÉRIL

La modification majeure apportée par la loi porte sur l'organisation de la procédure de notification et d'information des tiers qui n'existait pas auparavant.

V.1) Arrêté de péril

Il est désormais possible de notifier par voie d'affichage à la mairie ou sur la façade de l'immeuble (art.L.511-1-1 du Code de la construction et de l'habitation, créée par la loi SRU, art.179), levant ainsi les obstacles liés à l'identification parfois difficile du véritable propriétaire.

L'arrêté de péril doit être transmis au procureur de la République, aux organismes payeurs des allocations, ainsi qu'au gestionnaire du fonds de solidarité pour le logement du département (art.L.511-2 du Code de la construction et de l'habitation, modifié par la loi SRU, art.179).

V.2) Arrêté portant sur l'interdiction d'habiter et d'utiliser les lieux

La loi SRU permet d'assortir l'interdiction d'habiter à celle d'interdiction d'utiliser les lieux. L'arrêté précisera si cette interdiction est d'application immédiate ou différée à une date qui ne peut excéder 6 mois. Il reproduira également les dispositions des articles L.521-1 à L.521-3 du Code de la construction et de l'habitation.

Sa notification est organisée dans les mêmes conditions que pour l'arrêté de péril (art.L.511-2 du Code de la construction et de l'habitation, modifié par la loi SRU, art.179).

V.2.1) Effets de l'arrêté

Aux termes de l'article L.511 modifié par la loi SRU, les locaux vacants ne peuvent être ni loués, ni mis à disposition pour quelque usage que ce soit.

V.3) Travaux destinés à mettre fin au péril

V.3.1) Montages juridiques facilitant le financement des travaux

La loi SRU offre la possibilité aux propriétaires de se libérer de leurs obligations par la conclusion d'un bail à réhabilitation (art.L.252-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation). Mais également de conclure sur le bien un bail emphytéotique ou une vente en viager, à charge pour les preneurs d'exécuter les travaux prescrits.

V.3.2) Travaux réalisés d'office par l'administration

Le maire ne peut ordonner l'exécution d'office des travaux qu'en cas d'urgence ou de péril imminent. A l'exception des locaux d'hébergement pour lesquels, depuis la loi SRU, le maire peut intervenir sans l'autorisation préalable du juge (art.L.123-3 du Code de la construction et de l'habitation, créée par la loi SRU, art.178).

V.4) Achèvement des travaux

V.4.1) Arrêté de mainlevée

Une procédure de mainlevée de l'interdiction d'habiter ou d'utiliser les lieux pourra être menée en cas de réalisation des travaux prescrits, constatée par un architecte

Cet arrêté doit constater la conformité de la réalisation, la date d'achèvement et doit prononcer la mainlevée de l'arrêté d'insalubrité (art.L.511-2 du Code de la construction et de l'habitation modifié par la loi SRU, art. 179).

V.4.2) Notification et publicité

L'arrêté est notifié dans les mêmes conditions que l'arrêté de péril (art.L.511-2 du Code de la construction et de l'habitation modifiée par la loi SRU, art. 179).

La taxe professionnelle

Dernière née des quatre taxes, la taxe professionnelle est aussi celle qui a été la plus critiquée et donc la plus modifiée. Elle est régie par les articles 1447 à 1479 du Code Général des Impôts (CGI).

I/ CHAMP D'APPLICATION

«La taxe professionnelle est due chaque année par les personnes physiques ou morales qui exercent à titre habituel une activité professionnelle non salariée ne bénéficiant pas d'une exonération.» art 1447 CGI

A) Les activités imposées

a) Les activités exercées à titre professionnel

Ce qui exclut les activités sans but lucratif ou la gestion de son propre patrimoine.

b) Les activités présentant un caractère habituel

Ce qui exclut les activités exceptionnelles mais sont imposables : les activités saisonnières.

c) Les activités non salariées

Les titulaires de traitements et salaires, au sens de l'impôt sur le revenu, ne sont pas passibles de la taxe. Toutes ces activités doivent être exercées en France.

B) Les activités exonérées

a) Les exonérations permanentes

- Les activités agricoles telles qu'elles sont définies par l'article 63 du CGI c'est-à-dire : agriculteurs, sylviculteurs exploitants de champignons, éleveurs que ces activités soient exercées par des exploitants individuels ou sous forme de sociétés ou de coopératives.
- Les activités artisanales et assimilées.
Sont seuls concernés les artisans qui travaillent seuls ou avec : leur conjoint, leurs enfants, des apprentis sous contrat régulier, des travailleurs handicapés.
Sont assimilés aux artisans : les taxis et ambulances en cas de conduite personnelle du véhicule, les pêcheurs et les inscrits maritimes se livrant personnellement à la pêche et en effectuant eux-mêmes la vente.
- Certaines activités non commerciales : les peintres, sculpteurs, graveurs et dessinateurs considérés comme artistes et ne vendant que le produit de leur art, les artistes lyriques et dramatiques, les auteurs et compositeurs, les professeurs ne possédant pas un véritable établissement ouvert au public, les sages-femmes et les gardes-malades.
- Certaines activités industrielles : les éditeurs de publications périodiques, les agences de presse, les marchands ambulants, les concessionnaires de mines, les loueurs de meublés.
- Certaines activités sociales : les sociétés mutualistes, les organismes HLM
- Certaines activités des collectivités publiques : celles qui ont un caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique.
- Les entreprises de spectacles et de cinéma peuvent être exonérées complètement ou partiellement par décision de la collectivité territoriale.

b) Les exonérations temporaires

- Les exonérations liées à l'aménagement du territoire : pour certaines activités : la création, extension ou décentralisation d'établissements

industriels, de services, de direction, la reconversion d'activité dans les zones d'aménagement du territoire (ZAT), après délibération des instances municipales.

- Les exonérations en faveur des entreprises nouvelles
L'exonération doit être décidée par les collectivités territoriales et les autres organismes concernés bénéficiaires de ces taxes parmi lesquels les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers. Elle s'applique aux établissements créés dans une commune située :
 - dans une zone d'aménagement du territoire (ZAT) pour les projets industriels ;
 - dans un territoire rural de développement prioritaire (TRDP)
 - ou dans une zone de re-dynamisation urbaine (ZRU) pour les deux années suivant celle de la création de l'entreprise.
- Les exonérations des établissements situés en zones urbaines : les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de re-dynamisation urbaine (ZRU), les zones franches urbaines (ZFU)

II/ CALCUL

A) Règle générale : base x taux

a) Base

Elle comprend deux éléments principaux : La valeur locative des immobilisations et 18 % de la masse salariale. Ce dernier élément devrait disparaître définitivement en 2003 (art 44 loi de finances pour 1999). En attendant, il est supprimé par palier chaque année.

Part des différentes composantes de la base de taxe professionnelle de 1995 à 2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Valeur locative des immeubles	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%	13,4%	14,0%	14,6%
Valeur locative matériels et outillages	50,0%	50,4%	50,7%	51,0%	55,5%	56,7%	63,5%
Part des salaires	34,3%	33,9%	33,6%	33,3%	27,7%	23,7%	17,8%
Part des recettes	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%	3,4%	3,6%	3,9%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

la part des salaires dans l'assiette de la taxe professionnelle a diminué de 27 points depuis 1984 : elle atteignait alors 45%.

- Le premier élément : la valeur locative des immobilisations corporelles qu'elles soient passibles de la Taxe foncière sur les propriétés bâties c'est-à-dire les équipements et biens mobiliers tels que : le matériel, l'outillage et le matériel de bureau ; le matériel de transport, le matériel d'emballage et le mobilier, le matériel informatique ou encore qu'elles soient passibles de la Taxe foncière sur les propriétés non-bâties : les terrains, les bâtiments et aménagements faisant corps avec eux, les installations foncières, certains bateaux et bacs...

Sont également retenues les immobilisations corporelles non passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, c'est-à-dire : les terrains, constructions, agencements, aménagements divers, installations techniques, matériel et outillage industriels, matériel de transport, mobilier, matériel de bureau et informatique, installations générales, agencements, aménagements divers, emballages récupérables présents dans l'entreprise.

Les immobilisations doivent être à la disposition de l'entreprise c'est-à-dire :

- lui appartenir ou être utilisées à titre gratuit,
- ou être prises en location
- ou faire l'objet d'un contrat de crédit-bail mobilier ou être utilisées à titre de concessionnaire.
- Le deuxième élément: 18 % de la masse salariale. Elle s'entend des sommes payées à titre de traitements, salaires, indemnités et émoluments et de la valeur des avantages en nature. Elle comprend, en outre, les indemnités, remboursements et allocations forfaitaires pour frais, versés aux dirigeants de sociétés. Sont cependant exclus, les salaires versés aux apprentis sous contrat régulier aux handicapés physiques (reconnus par la Cotorep), aux mutilés de guerre, aux victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle (lorsque leur taux d'invalidité est au moins égal à 40 %), au conjoint de l'exploitant pour la fraction non admise en déduction du bénéfice, aux associés des sociétés de personnes, aux salariés recrutés par l'intermédiaire des entreprises de travail temporaire.

Pour les titulaires de revenus non commerciaux, les agents d'affaires et les intermédiaires de commerce employant moins de cinq salariés la base est constituée par un dixième des recettes.

La loi de finances pour 1999, a décidé la suppression progressive de cette part, en 2003, elle aura totalement disparu.

Coût net pour l'Etat de la réforme de la taxe professionnelle (en milliards d'euros)

Incidence cumulée	2000	2001	2002
Compensation de la part «salaires» aux collectivités	- 4,04	- 5,78	- 8,07
Perte de recettes au titre des frais d'assiette et de dégrèvement	- 0,31	- 0,46	- 0,66
Baisse du montant des dégrèvements	+ 0,20	+ 0,28	+ 0,36
Diminution de la compensation REI	+ 0,39	+ 0,39	+ 0,39
Impact compte d'avances aux collectivités locales	+ 0,27	+ 0,32	+ 0,43
Recettes supplémentaires d'impôt sur les sociétés et gains sur les dividendes	+ 0,43	+ 0,86	+ 1,44
Baisse du coût du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée	+ 0,00	+ 0,03	+ 0,23
Relèvement de la cotisation de péréquation	+ 0,41	+ 0,47	+ 0,52
Relèvement de la cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée	+ 0,23	+ 0,35	+ 0,50
TOTAL	- 2,42	-3,54	- 4,86

Source: ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

b) Taux

1° Les règles générales

Il est fixé librement par l'organe délibérant. Mais il est plafonné et son évolution est limitée.

• Plafonnement

Il ne doit pas dépasser le taux plafond fixé à deux fois le taux moyen national constaté l'année précédente de la catégorie de collectivité territoriale concernée.

• Évolution

Elle est liée à celle du taux de la taxe d'habitation puisque la variation du taux de la taxe professionnelle ne peut être supérieure à celle du taux de la taxe d'habitation.

D'autre part, elle ne peut dépasser la variation en moyenne pondérée du taux moyen de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

2° Les nouvelles règles

Une plus grande liberté de fixation des taux

Afin de laisser davantage de marges de manœuvre aux collectivités locales et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, la loi de finances pour 2003 prévoit une modification de la législation en permettant une variation de la taxe professionnelle dans la limite d'une fois et demie la variation du taux de la taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

L'unification des taux

Ce qui fait la différence de revenus fiscaux d'une commune à l'autre c'est bien sûr la taxe professionnelle. Différentes péréquations nationales et départementales ont pour cette raison été mises en place. En 1997, le Conseil des impôts préconisait l'instauration d'un taux national pour la taxe professionnelle! Toutefois une autre solution a été développée dans le cadre de la politique de développement de l'intercommunalité.

C'est la loi ATR du 6 février 1992 qui l'a inauguré en instaurant la taxe professionnelle de zone dont le taux est commun à une zone d'activité créée au sein d'un EPCI. Mais la même loi devait également mettre en place la taxe professionnelle d'agglomération dont le taux est unique dans tout l'EPCI. Ces formules étant réservées aux nouvelles structures que la loi mettait en place: les communautés de communes et les communautés de villes.

La loi du 12 juillet 1999 dite loi Chevènement devait poursuivre dans cette voie. Puisqu'en terme de ressources, elle se caractérise par la volonté de développer la mise en commun de la taxe professionnelle.

Ainsi, les communautés d'agglomération nouvellement créées et les nouvelles communautés urbaines sont-elles soumises à la taxe professionnelle unique (TPU). Les nouvelles communautés de communes conservent le choix d'un passage à TPU ou non.

B) Règles particulières

a) Plusieurs réductions ou abattements ont été prévus

- Réduction accordée aux entreprises qui exercent une partie de leur activité en dehors du territoire national
- Réduction pour embauche ou investissement.
- Réduction en faveur des artisans et des coopératives agricoles
- Réduction accordée aux entreprises de la batellerie artisanale
- Réduction accordée à certaines sociétés coopératives d'artisans, de patrons bateliers et sociétés coopératives maritimes
- Écrêtement des bases.
- Abattement général de 16 %.
- Coefficient de 0,75 applicable aux bases imposées en Corse
- Abattement en faveur des diffuseurs de presse

b) Enfin des réductions de cotisations sont prévues

- L'allègement transitoire: il ne s'applique plus que dans les départements d'outre-mer.
- Le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée: pas plus de 3,5 % de la valeur ajoutée
- Le dégrèvement en faveur des entreprises utilisant des véhicules routiers: véhicules de plus de 16 tonnes
- Le dégrèvement en cas de diminution des bases

III/ LES TAXES ANNEXES

A) Les taxes additionnelles aux impôts directs

a) Les taxes spéciales d'équipement

Elles sont additionnelles aux quatre taxes.

Elles ne sont instituées que dans certaines zones spécifiques

- la région Ile-de-France (art. 1599 quinquies du CGI)
- la Basse-Seine (art. 1608 du CGI)
- le Puy de Dôme (art. 1607 bis du CGI)
- la région d'Argenteuil-Bezons
- la métropole lorraine (art. 1609 du CGI; DB 6 F-2)
- le Nord - Pas-de-Calais (art. 1609 A du CGI; BO 6 F-2-92)
- les départements de la Guyane (art. 1609 B du CGI), de la Guadeloupe (art. 1609 C du CGI) et de la Martinique (art. 1609 D du CGI), l'Ouest Rhône-Alpes (art. 1609 E du CGI).

Les bénéficiaires

Elles sont perçues au profit:

- des établissements publics fonciers (Puy de Dôme, Argenteuil-Bezons, métropole lorraine, Nord - Pas-de-Calais et Ouest Rhône-Alpes)
- des établissements publics d'aménagement (Basse-Seine, Guyane) ou au profit de la Région (Ile-de-France)
- des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Martinique et en Guadeloupe.

b) La taxe d'enlèvement des ordures ménagères

(art. 1520 à 1526 et 1609 bis, 1609 quater, 1609 quinquies, 1609 quinquies C, 1609 nonies B et 1609 nonies D du CGI)

Cette taxe peut être instituée

- par les communes dès lors qu'elles assurent au moins la collecte des déchets des ménages
- par les communautés urbaines et les différents établissements publics de coopération intercommunale dès lors qu'ils assurent au moins la collecte des déchets.

C'est une taxe annexe à la taxe foncière sur les propriétés bâties: elle est établie d'après le revenu net servant de base à celle-ci.

Elle est facultative

- la commune a le choix entre la taxe et la redevance d'enlèvement des déchets, ordures et résidus, prévue par l'article L. 2333-76 du Code général des collectivités territoriales.

Proportion de communes sur lesquelles est perçue une taxe ou une redevance d'enlèvement des ordures ménagères en 2001

	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères		Redevance d'enlèvement des ordures ménagères	
	Proportion de la strate	Produit en € par habitant	Proportion de la strate	Produit en € par habitant
Moins de 500 hab.	42,2%	41,5	44,5%	44,3
500 à 2000 hab.	56,4%	47,8	33,2%	43,9
2000 à 3500 hab.	69,2%	54,0	19,8%	47,7
3500 à 5000 hab.	75,2%	55,1	13,4%	48,7
5000 à 10000 hab.	78,3%	58,0	7,2%	52,1
10000 à 20000 hab.	80,7%	61,3	4,6%	47,4
20000 à 50000 hab.	88,1%	63,1	1,9%	70,2
de 50000 à 100000 hab.	95,1%	68,7	0,0%	-
de 100000 à 300000 hab.	87,5%	72,6	3,1%	62,8
plus de 300000 hab.	100,0%	118,2	0,0%	-
Ensemble	50,7%	64,5	37,1%	46,2

Source: Direction générale des impôts - Direction générale des collectivités locales.

- les exploitants de terrains de camping peuvent opter pour la redevance sur les terrains de camping (art. L. 2333-77 du CGCT), si celle-ci est instituée dans la commune.

Évolution du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères de 1993 à 2001

	1993	1994	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001
en millions d'euros	1785,2	1980,6	2153,6	2383,4	2550,8	2688,3	2825,8	2917,3	3066,0
Evol. en euros courants	+12,3%	+10,9%	+8,7%	+10,7%	+7,0%	+5,4%	+5,1%	+3,2%	+5,1%
Evol. en euros constants	+10,3%	+9,4%	+6,9%	+8,6%	+5,8%	+4,8%	+3,9%	+1,6%	+3,4%

Source: Direction générale des impôts. Rôles généraux + rôles supplémentaires au titre de l'année en cours.

Enfin, il faut citer la taxe pour frais de chambre d'agriculture, additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie, additionnelle à la taxe professionnelle, la taxe pour frais de chambre de métiers, additionnelle à la taxe professionnelle.

B) Les taxes ayant une base spécifique

a) La redevance des mines (art. 1519 et 1587 à 1589 du CGI)

Elle est due par les concessionnaires de mines, les amodiataires et sous-amodiataires de concessions minières, les titulaires de permis d'exploitation de mines, les explorateurs de mines de pétrole et de gaz combustible.

Elle est perçue au profit des communes et des départements. La répartition entre le département et les communes se fait selon un barème variant en fonction des substances extraites.

Les contribuables sont exonérés de la Taxe professionnelle.

b) L'imposition forfaitaire des pylônes (art. 1519-A du CGI)

Les communes sur le territoire desquelles sont implantés des pylônes supportant des lignes électriques dont la tension est au moins égale à 200 kilovolts, perçoivent, chaque année, une imposition forfaitaire sur ces pylônes.

Les tarifs de cette taxe instituée par l'article 28 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 sont révisés chaque année en fonction de la variation du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties constatée au plan national. Compte tenu de la variation enregistrée entre 1999 et 2000, les tarifs de la taxe sur les pylônes sont fixés pour 2001 à:

- 7 580 F pour les pylônes supportant des lignes électriques dont la tension est comprise entre 200 et 350 kilovolts
- 15 165 F pour les pylônes supportant des lignes électriques dont la tension est supérieure à 350 kilovolts.

c) La taxe de balayage (art. 1528 et 1609 bis du CGI)

- La taxe est établie au nom des propriétaires ou usufruitiers riverains, au 1^{er} janvier, des voies livrées à la circulation publique.
- Aucun dégrèvement fondé sur la situation personnelle des contribuables ne s'applique à cette taxe.
- Cette taxe facultative peut être instituée par les communes et communautés urbaines lorsqu'elles assurent le balayage des voies livrées à la circulation publique.

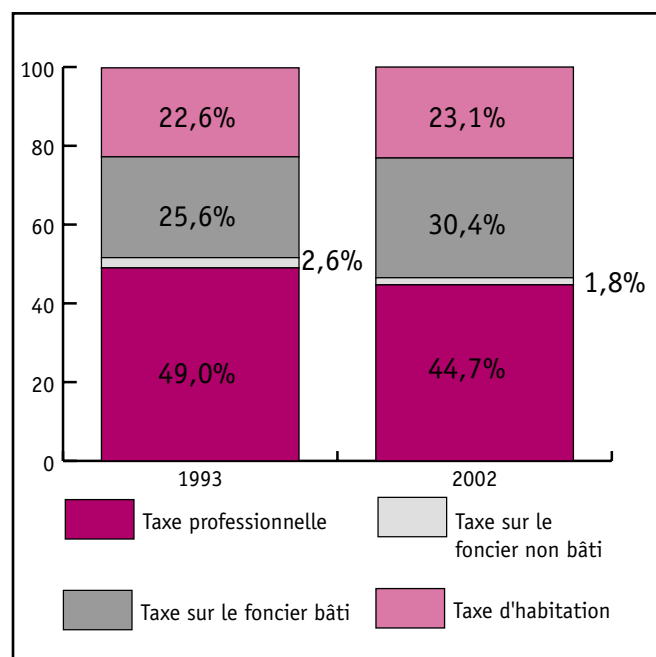
La taxe d'habitation et les taxes foncières

L'ordonnance du 7 janvier 1959 annonçait la suppression des « quatre vieilles » et leur remplacement par quatre nouvelles taxes, mais, c'est la loi du 31 décembre 1973 portant modernisation des bases de la fiscalité locale qui a véritablement instauré les trois taxes pesant sur les ménages : la taxe d'habitation et les deux taxes foncières, l'une sur les propriétés bâties, l'autre sur les propriétés non-bâties.

Évolution du produit voté des quatre taxes directes locales (métropole) en millions d'euros

	1998	1999	2000	2001	2002
Toutes collectivités	47 043	47 306	48 032	47 403	48 003
	+4,2%	+4,2%	+4,2%	+4,0%	+5,7%
	+3,6%	+3,7%	+2,6%	+2,4%	+3,9%
taxe d'habitation	10 455	10 755	11 057	10 541	11 109
	+3,8%	+2,9%	+2,8%	+3,7%	+5,4%
	+3,2%	+2,4%	+1,2%	+2,1%	+3,6%
foncier bâti	12 654	13 113	13 500	13 834	14 573
	+5,0%	+3,6%	+2,9%	+2,5%	+5,3%
	+4,4%	+3,1%	+1,3%	+0,9%	+3,5%
foncier non bâti	787	805	816	830	858
	+0,4%	+2,2%	+1,4%	+1,7%	+3,4%
	-0,2%	+1,7%	-0,2%	+0,1%	+1,7%
taxe professionnelle	23 147	22 633	22 659	22 197	21 463
	+4,1%	+5,1%	+5,6%	+5,1%	+6,1%
	+3,5%	+4,6%	+3,9%	+3,4%	+4,3%

Part des quatre taxes dans le produit voté :



I/ LA TAXE D'HABITATION

Elle représente à peu près 23 % du produit des impôts directs locaux. Elle est régie par le Code général des impôts (CGI) art 1407 à 1414C. Depuis 2001 la part régionale de la taxe a disparu.

A) Le domaine de l'impôt

« La taxe est établie au nom des personnes (...) qui ont la disposition ou la jouissance des locaux imposables » (CGI, art. 1408-I)

a) Le domaine personnel : les contribuables

Sont imposables

- Les personnes physiques ou morales
- Les personnes qui ont la disposition ou la jouissance des locaux imposables à quelque titre que ce soit : propriétaire, locataire, occupant à titre gratuit.

Mais ne sont pas imposables

- Les établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance
- Les ambassadeurs et autres agents diplomatiques de nationalité étrangère dans la commune de leur résidence officielle

b) Le domaine matériel : l'assiette

Sont imposables :

Les locaux destinés à l'habitation c'est-à-dire des locaux meublés.

- ce qui exclut les locaux commerciaux et artisanaux
- mais ce qui inclut par extension les dépendances : garages, jardins, parcs et terrains de jeux.

Ne sont pas imposables

- Les locaux passibles de la taxe professionnelle lorsqu'ils ne font pas partie de l'habitation personnelle des contribuables
- Les bâtiments servant aux exploitations rurales
- Les locaux destinés au logement des élèves dans les écoles et pensionnats
- Les bureaux des fonctionnaires publics

L'impôt est établi pour l'année entière d'après les faits existants au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. C'est donc à cette date qu'il faut se placer pour déterminer si le local est imposable.

B) La liquidation de l'impôt

Les principes guidant le calcul de l'impôt conduisent souvent à des résultats qui ne tiennent pas compte de la situation de chaque contribuable. C'est pourquoi, des mesures de personnalisation seront prises.

a) Les principes de la liquidation

Comme pour tout impôt de quotité on multiplie la base de l'impôt par son taux.

La base de l'impôt

Il s'agit de la valeur locative de l'habitation. C'est une valeur locative reconstituée par l'administration fiscale selon les règles prévues par les articles 1494 à 1508 du CGI

• Procédure (Article 1503)

Elle fait intervenir le représentant de l'administration et la commission communale des impôts directs. Elle est composée du maire qui préside et de six commissaires issus de la population. Ils dressent la liste des locaux, déterminent leur surface pondérée et établissent les tarifs d'évaluation. Le service des impôts harmonise les éléments d'évaluation de commune à commune et les arrête définitivement. Il les notifie au maire qui les affiche, dans les cinq jours. En cas de désaccord entre le représentant de l'administration et la commission, ou lorsque celle-ci refuse de prêter son concours, les éléments d'évaluation sont déterminés par le service des impôts.

Dans les trois mois qui suivent l'affichage, ces éléments peuvent être contestés par le maire, autorisé par le conseil municipal, par un dixième des propriétaires et les locataires. La contestation est soumise à la commission départementale qui statue définitivement. Cette commission est présidée par le Président du Tribunal administratif. Elle comprend trois contribuables et deux représentants de l'administration fiscale.

Evolution des bases d'imposition du secteur communal* (métropole)

Evolution à législation constante et en euros courants en %

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Niveau 2002 millions €
taxe d'habitation	+4,6	+3,2	+2,4	+2,9	+3,0	+2,6	+3,0	+3,6	+3,0	55912
foncier bâti	+6,6	+4,6	+3,6	+3,8	+3,9	+3,0	+3,0	+2,3	+3,0	54159
foncier non bâti	-0,3	-0,6	-0,2	-0,3	-0,4	+1,5	+1,0	+0,7	+1,4	1932
taxe professionnelle	+5,5	+3,3	+3,1	+3,9	+3,2	+3,8	+6,3	+4,3	+2,5	88552

* bases des communes * bases de taxes professionnelle unique et de zone des groupements pour la taxe professionnelle; bases des communes pour les autres taxes
Source: Direction générale des impôts et Direction générale des collectivités locales.

• Méthode

Les habitations sont réparties en huit catégories en fonction de critères multiples exprimant le confort, l'équipement, le caractère architectural etc. Sa surface réelle est pondérée par un certain nombre de coefficients qui tiennent compte de différents éléments comme l'entretien, la situation de l'habitation dans la localité. Pour chaque catégorie est fixé une valeur du m2. Il suffit alors de multiplier cette valeur pondérée par la surface réelle de l'habitation.

Classification des locaux d'habitation et locaux à usage professionnel ordinaire (art. 324 D de l'annexe III du CGI)
Caractéristiques générales propres à chaque catégorie de locaux

Critères à considérer	1 ^e catégorie	2 ^e catégorie	3 ^e catégorie	4 ^e catégorie	5 ^e catégorie	6 ^e catégorie	7 ^e catégorie	8 ^e catégorie
1. caractère architectural	nettement somptueux	particulièrement soigné	belle apparence	sans caractère particulier				aspect délabré
2. qualité de la construction	excellente		très bonne	bonne	courante	médiocre		particulièrement déféctueuse
3. distribution du local	très large conception	large conception	moins d'ampleur		faible développement des pièces		logement souvent exigü	
4. équipement	nombreux postes d'eau courante intérieurs au local				un ou plusieurs postes d'eau	wc particuliers	eau à l'extérieur	
5. impression d'ensemble	grand luxe	luxe	très confortable	confortable	assez confortable	ordinaire	médiocre	très médiocre

Le taux de l'impôt

Evaluation des taux d'imposition par type de collectivités en % (métropole)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Taux 2002
Communes										
taxe d'habitation	+1,0	+0,6	+4,2	+1,0	+0,7	+0,2	-0,5	+0,5	+4,1	12,99
foncier bâti	+1,3	+0,8	+4,1	+1,0	+0,7	+0,2	-0,4	+0,4	+3,7	16,53
foncier non bâti	-0,5	-0,4	+0,9	-0,2	+0,1	+0,0	+0,1	+1,0	+1,9	37,72
taxe professionnelle	+1,2	+0,2	+3,3	+1,0	+0,6	+0,1	-0,4	+0,5	+1,5	11,99
Communes et groupements										
taxe d'habitation	+1,5	+1,0	+4,5	+1,5	+1,1	+0,4	-0,3	+0,7	+1,9	13,78
foncier bâti	+1,8	+1,2	+4,5	+1,5	+1,1	+0,4	-0,2	+0,6	1,9	17,51
foncier non bâti	+0,7	+0,6	+1,9	+1,1	+0,8	+0,6	+0,3	+1,0	+1,9	42,10
taxe professionnelle	+1,8	+0,7	+3,4	+1,6	+0,9	+0,5	+0,0	+0,7	+1,4	15,05
Départements										
taxe d'habitation	+3,4	+3,1	+3,6	+1,4	+0,8	+0,5	-0,4	-0,9	+3,2	6,06
foncier bâti	+2,9	+3,0	+3,5	+1,3	+0,7	+0,7	-0,2	-0,2	+3,7	8,42
foncier non bâti	+0,9	+0,8	-10,2	+0,9	+0,7	+0,5	+0,3	-0,3	+3,4	20,53
taxe professionnelle	+2,9	+2,8	+3,6	+1,3	+0,7	+0,6	-0,1	-0,6	+3,5	7,02
Régions										
taxe d'habitation	+8,6	+3,3	+4,3	-1,1	-0,4	+0,0	+2,7	s.o	s.o	s.o
foncier bâti	+9,6	+2,8	+3,6	-0,8	-0,4	+0,3	+2,3	+0,9	+0,3	1,97
foncier non bâti	+4,0	+3,5	+1,6	-1,8	-0,4	+1,3	+4,9	+1,5	+0,1	4,96
taxe professionnelle	+10,4	+3,0	+3,8	-0,9	-0,4	+0,4	+2,8	+1,0	+0,3	1,99

Source: Direction générale des impôts et Direction générale des collectivités locales.

Depuis la loi du 10 janvier 1980, il est fixé librement par l'organe délibérant. Mais cette liberté est doublement encadrée.

- par l'existence d'un taux plafond équivalent à deux fois le taux moyen national
- par l'existence d'un lien avec le taux de la taxe professionnelle et les taxes foncières.

Afin de laisser davantage de marges de manœuvre aux collectivités locales et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, la loi de finances pour 2003 prévoit une modification de la législation en permettant une variation de la taxe professionnelle dans la limite d'une fois et demie la variation du taux de la taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

b) La personnalisation de la liquidation

Des abattements réduisent la base et donc le produit de l'impôt. Des exonérations et réductions suppriment ou diminuent directement le produit de la taxe

Les abattements

- l'abattement obligatoire pour charge de famille: il est de 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune pour chacune des deux premières personnes à charge et de 15 % pour chacune des suivantes.

Ces taux peuvent être majorés de 5 ou 10 points de l'organe délibérant.

Nombre de collectivités réparti en fonction du taux choisi en 2001

Année 2001	Nombre total de collectivités	Abattements obligatoires						
		1 ^{re} et 2 ^e personnes			3 ^e et suivantes			
		taux de 10%	taux majoré de: 5 points	taux majoré de: 10 points	taux de 15%	taux majoré de: 5 points	taux majoré de: 10 points	taux diff. du droit commun
Communes	36 681	34 764*	1 286	631	34 002*	1 465	1 194	69
Départements	100	40	14	5	32	18	10	-
Région (taxe supprimée en 2001) (rappel 2000)	26	(12)	(3)	(3)	(8)	(3)	(7)	-
Groupements de communes à fiscalité propre additionnelle:								
Communautés urbaines	10	2	2	2	2	3	1	-
Districts	266	20	4	3	20	3	4	-
Communautés de communes	1 274	26	3	1	28	2	2	-
Groupements de communes à taxe professionnelle de zone:								
Districts hors ZAE	42	6	1	0	6	1	0	-
Communautés de communes hors ZAE	439	14	1	0	14	0	1	-

* l'ensemble des communes autres que celles qui ont décidé de majorer le taux minimum de 5 ou 10 points

Source: DGI - Etats de centralisation des délibérations applicables dans les rôles généraux de fiscalité directe locale de 2001

- des abattements facultatifs:
 - abattement général à la base: il est égal à 5, 10 ou 15 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune
 - abattement spécial pour les personnes de condition modeste

Nombre de collectivités en fonction des abattements et des taux choisis en 2001

Année 2001	Abattement facultatif général de base:					Abattement facultatif spécial à la base:			
	taux de 5%	taux de 10%	taux de 15%	taux diff. du droit commun	Total	taux de 5%	taux de 10%	taux de 15%	Total
Communes	229	479	6 853	695	8 256	162	193	1 153	1 508
Départements	4	6	18	-	28	1	1	2	4
Région (taxe supprimée en 2001) (rappel 2000)	(2)	(3)	(0)	-	(5)	(2)	(2)	(5)	(9)
Groupements de communes à fiscalité propre additionnelle:									
Communautés urbaines	0	0	5	-	5	0	0	0	0
Districts	0	1	10	-	11	0	0	2	2
Communautés de communes	3	0	10	-	13	3	1	4	8
Groupements de communes à taxe professionnelle de zone:									
Districts hors ZAE	0	1	4	-	5	0	0	2	2
Communautés de communes hors ZAE	1	2	5	-	8	1	2	1	4

Source: DGI - Etats de centralisation des délibérations applicables dans les rôles généraux de fiscalité directe locale de 2001

Les exonérations et réductions

Les exonérations:

- les titulaires de l'allocation supplémentaire mentionnée à l'article L. 815-2 ou L. 815-3 du code de la sécurité sociale (ex-FNS)

- les personnes âgées de plus de soixante ans
- les veufs et les veuves
- les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés
- les infirmes et les invalides qui ne peuvent subvenir à leurs besoins par leur travail.

Encore faut-il qu'ils ne paient pas d'impôts sur le revenu

- les titulaires du RMI sont également exonérés

Les réductions: pour les personnes faiblement imposées

Les contribuables, autres que ceux exonérés ou dégrévés totalement en application de l'article 1414 du CGI, peuvent bénéficier d'un plafonnement de leur cotisation de taxe d'habitation à 4,3 % de leur revenu fiscal de référence, diminué d'un abattement. A cette fin, deux conditions doivent être respectées:

- ils occupent le local imposé à la taxe d'habitation à titre d'habitation principale
- ils ne sont pas redevables, l'année précédant celle de l'imposition, de l'impôt de solidarité sur la fortune.

II/ LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES

Elle est prélevée au profit de toutes les collectivités territoriales et représente 30 % du produit des impôts directs locaux. Elle est payée par le propriétaire. Son domaine et son mode de calcul sont prévus par les articles 1380 à 1391 du CGI.

A) Domaine

On peut le délimiter en termes positifs en déterminant les propriétés imposables, mais il faut aussi procéder de manière négative en indiquant quelles sont les propriétés exonérées.

a) Les propriétés imposables

Ce sont les propriétés bâties, mais par extension d'autres propriétés sont prises en compte.

Les propriétés bâties

Ce sont les installations qui, fixées au sol de manière perpétuelle, présentent le caractère de véritables constructions.

Par extension sont imposables

- Les installations destinées à abriter des personnes ou des biens et assimilées à des constructions (ateliers, hangars, bâtiments industriels de toute nature, etc.)
- Les ouvrages d'art et voies de communication.
- Les bateaux utilisés en un point fixe et aménagés pour l'habitation, le commerce ou l'industrie.
- Certains terrains exonérés de taxe foncière sur les propriétés non bâties: les sols des bâtiments et terrains formant les dépendances indispensables et immédiates des constructions (terrains couverts par les bâtiments, terrains servant d'accès à l'immeuble, cours, emplacements de parking...); les terrains non cultivés affectés de manière permanente à usage commercial ou industriel (chantiers, lieux de dépôts de marchandises...);
- Les terrains sur lesquels sont édifiées des installations exonérées de taxe foncière sur les propriétés bâties (terrains sur lesquels reposent de l'outillage ou des moyens de production); les terrains, cultivés ou non, affectés à la publicité et situés à plus de 100 m d'une agglomération.

b) Les propriétés exonérées

Certaines propriétés sont exonérées de manière permanente, d'autres le sont seulement de manière temporaire.

Les exonérations permanentes

- Les propriétés de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des organismes publics affectés à un service public ou d'utilité générale et improductives de revenus.
- Les bâtiments affectés de manière exclusive et permanente à usage agricole et servant: aux exploitations rurales (granges, écuries, celliers, pressoirs...); aux sociétés coopératives agricoles, et aux collectivités d'intérêt agricole.
- Les locaux diplomatiques.

Les exonérations temporaires

Les constructions neuves (2ans), certaines constructions financées par des prêts aidés par l'Etat (15 ans) les HLM (25 ans)

B) Liquidation

a) Règle générale: base x taux

Base

Elle est égale à la valeur locative cadastrale diminuée de 50 %.

Taux

Il est fixé librement par l'organe délibérant mais, doit se situer en dessous d'un taux plafond fixé à 2,5 fois le taux moyen national. La taxe foncière sur les propriétés bâties est la seule qui peut varier de manière indépendante.

b) Règles particulières

Les exonérations totales et d'office

- Les titulaires de l'allocation supplémentaire mentionnée à l'article L. 815-2 ou L.815-3 du Code de la sécurité sociale (ex. FNS), quel que soit leur âge, s'ils occupent leur habitation soit seuls ou avec leur conjoint
- Les redevables âgés de plus de soixante-quinze ans
- Les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés

Les dégrèvements

- en cas de vacance d'une maison normalement destinée à la location
- ou en cas d'inexploitation d'un immeuble qui était utilisé par le contribuable lui-même à usage commercial ou industriel.

Le dégrèvement n'est possible qu'à condition que la vacance, ou l'inexploitation, soit:

- indépendante de la volonté du contribuable
- d'une durée de trois mois au moins
- et qu'elle affecte soit la totalité de l'immeuble, soit une partie susceptible de location ou d'exploitation séparée.

Enfin, l'article 43 de la loi de finances pour 2001 accorde à compter de 2001 à certains contribuables âgés de plus de 70 ans et non exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties un dégrèvement d'office de la taxe afférente à leur habitation principale d'un montant égal à 76,22 €.

III/ LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES

Elle représente moins de 2 % de l'ensemble des impôts directs locaux. Elle est prélevée au profit de toutes les collectivités territoriales. Elle est payée par le propriétaire.

A) Champ d'application

a) Propriétés imposables

«La taxe foncière est établie annuellement sur les propriétés non bâties de toute nature sises en France, à l'exception de celles qui en sont expressément exonérées» art 1393 CGI

b) Propriétés exonérées

De manière permanente

Les propriétés publiques affectées à un service public et improductives de revenus; les sols et terrains passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

De manière temporaire

Les terrainsensemencés, plantés ou replantés en bois (30 ans); les terrains plantés en arbres truffiers (15 ans); les terrains nouvellement plantés en noyers (8 ans).

De manière spécifique

Sont exonérés de la part régionale et départementale depuis 1996, les terres, prés, vergers, vignes, bois, landes, les lacs et étangs, jardins autres que les jardins d'agrément.

B) Calcul

a) Règle générale: base x taux

Base

Elle est équivalente à la valeur locative de la propriété diminuée de 20 %.

Taux

Il est fixé librement par l'organe délibérant, mais, doit se situer en dessous d'un taux plafond fixé à 2,5 fois le taux moyen national. De plus, il ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la taxe d'habitation.

b) Règles particulières: exonérations et dégrèvements

Dégrèvements exceptionnels

En cas de disparition d'immeuble de perte de bétail ou de récolte (CGI, art. 1397 et 1398)

Dégrèvement temporaire

Pour les parcelles exploitées par de jeunes agriculteurs (CGI, art. 1647-00 bis).

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: janvier 2003