

# la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

# Réussir le concours de rédacteur

# 2003

N°

# 19

- **Droit public :**  
la responsabilité administrative ;  
la police administrative
- **Actualité :**  
les arrêtés anti-mendicité
- **Environnement :**  
les instruments d'information  
en matière d'environnement ;  
la protection des espèces

# Sommaire

<b>DROIT PUBLIC : LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>205</b>
I/ Les fondements.....	205
II/ L'étendue de la responsabilité .....	207
<b>DROIT PUBLIC : LA POLICE ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>209</b>
I/ La notion de police.....	209
II/ Les titulaires des pouvoirs .....	209
III/ Le régime juridique .....	211
<b>ACTUALITÉ : LES ARRÊTÉS ANTI-MENDICITÉ.....</b>	<b>212</b>
I/ L'encadrement des arrêtés anti-mendicité par le juge.....	212
II/ Les critiques adressées à l'encontre des arrêtés anti-mendicité .....	213
<b>URBANISME/ENVIRONNEMENT : LA PROTECTION DES ESPACES .....</b>	<b>216</b>
I/ La maîtrise du développement.....	216
II/ La conservation de la nature.....	217
<b>URBANISME/ENVIRONNEMENT : LES INSTRUMENTS D'INFORMATION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>220</b>
I/ Les études d'impact .....	220
II/ Les enquêtes publiques .....	221
<b>URBANISME/ENVIRONNEMENT : LA PROTECTION DES ESPÈCES .....</b>	<b>223</b>
I/ Les mesures de protection directes .....	223
II/ Les mesures de protection indirectes .....	224
<b>INDICATIONS DE CORRECTION DE LA NOTE DE SYNTHÈSE CONSACRÉE AUX STRUCTURES D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE .....</b>	<b>225</b>

## **DROIT PUBLIC :**

# **La responsabilité administrative**

L'activité administrative peut causer des dommages aux particuliers et il est naturel que ces derniers soient réparés. Il n'en a pas toujours été ainsi puisque pendant longtemps sur le fondement de l'adage en vigueur sous l'Ancien régime «le Roi ne peut mal faire» c'est l'irresponsabilité de l'État qui a prévalu. Sauf progressivement l'apparition de quelques textes admettant la responsabilité en certaines matières (loi du 28 pluviôse An VIII en matière de dommages de travaux publics.) La responsabilité de l'État est consacrée par l'arrêt Blanco (T.C., 8 févr. 1973), qui écarte en même temps l'application des règles de droit privé et soumet la responsabilité administrative à des principes propres. Par la suite, la responsabilité de l'ensemble des personnes publiques sera consacrée (collectivités locales (T.C. 29 février 1908 Feutry), établissements publics...) et élargie à l'ensemble des services et pour toutes sortes d'activités. Les fondements de la responsabilité se diversifieront (faute lourde puis simple, rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques) et les règles d'indemnisation s'amélioreront. Les règles de responsabilité de la puissance publique sont généralement d'origine jurisprudentielle et indépendantes des règles du Code civil et les litiges en matière de responsabilité ressortiront à la compétence du juge administratif pour l'essentiel (sauf certaines activités soumises au droit privé en vertu par exemple de dispositions législatives spéciales comme pour les dommages causés par les véhicules en vertu de la loi 31 déc. 1957).

---

## **I/ LES FONDEMENTS DE LA RESPONSABILITÉ**

---

### **A) La responsabilité pour faute**

La faute est «un manquement à une obligation préexistante» pour reprendre la formule de l'éminent civiliste Planiol. Il convient de distinguer illégalité et faute; si toute illégalité est fautive, toute faute ne constitue pas une illégalité (négligence par exemple à l'occasion d'une intervention hospitalière par exemple).

La responsabilité pour faute amène à s'interroger sur un certain nombre de distinctions.

#### **a) La faute personnelle et la faute de service**

Lorsque l'administration cause un dommage à un tiers, c'est un agent de l'administration qui est à l'origine du préjudice et dont la responsabilité pourrait être engagée. Mais la jurisprudence pour éviter l'engagement systématique de la responsabilité de l'agent a dégagé une distinction entre la responsabilité pour faute personnelle et la responsabilité pour faute de service qui permet d'engager la responsabilité de l'administration dont relève l'agent.

L'article 75 de la Constitution de l'An VIII ne permettait la mise en jeu de la responsabilité du fonctionnaire qu'après autorisation du Conseil d'État qui, en pratique, ne l'accordait presque jamais, entraînant l'irresponsabilité de fait du fonctionnaire. (système dit de la «garantie des fonctionnaires»). Mais un décret-loi du 19 septembre 1870 a abrogé cet article 75, soucieux de ne pas laisser sans protection les agents, le Tribunal des conflits par une décision du 30 juill. 1873, Pelletier se fondant sur le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, a estimé que l'agent ne peut être poursuivi devant les tribunaux judiciaires que pour faute personnelle, c'est-à-dire la faute détachable de

l'exercice de ses fonctions. De cette décision naissait la distinction entre faute personnelle engageant la responsabilité du fonctionnaire devant les tribunaux judiciaires et l'application du droit privé et de la faute de service engageant la responsabilité de la puissance publique devant les tribunaux administratifs et l'application du droit public.

La notion de faute personnelle est la faute «qui révèle l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences» pour reprendre l'expression bien connue de Laferrière. Elle peut n'avoir aucun lien avec le service (accident causé par un militaire en permission avec un véhicule personnel CE 28 juillet 1951 Soc Standard des pétroles); Elle peut avoir été commise en dehors du service mais être «non dépourvue de tout lien avec lui» (personne tué par un policier manipulant à son domicile son arme de service qu'il devait conserver CE 26 octobre 1973 Sadoudi ou accident provoqué par le conducteur d'un véhicule militaire qui s'écarte de son itinéraire CE 18 novembre 1949 Dlle Mimeur)

Elle peut être commise dans le cadre du service mais être détachable de celui-ci; ainsi la faute commise avec une intention malveillante (actes de violence, TC 14 janvier 1980 Dame Techer, détournements de fonds CE 21 avril 1937 Dme Quesnel, injures adressées à des collègues TC 26 octobre 1981 Préfet des Bouches du Rhône, négligence grave d'un commissaire de police T.C 9 juill. 1953 Dame Vve Bernadas). La jurisprudence se montre de plus en plus exigeante pour admettre l'existence d'une faute personnelle, et lorsqu'il n'y a pas «intention malveillante» elle a tendance à n'admettre la faute personnelle que pour les actes matériels d'exécution d'une extrême gravité (ex médecin refusant de se rendre au chevet d'une patiente CE 4 juillet 1990 Société d'assurance Le Sou médical)

Il faut souligner qu'il y a indépendance de la faute personnelle et de l'infraction pénale (T.C Thépaz 14 janv 1935 pour un homicide par imprudence) comme de la faute disciplinaire ou encore de la voie de fait (T.C. Action française 8 avril 1935) Le fonctionnaire responsable est jugé par les tribunaux judiciaires qui ne peuvent en aucun cas prononcer des condamnations contre l'administration à cette occasion

La faute de service est celle qui «révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur». Il s'agit donc d'une faute commise dans le cadre du service et qui n'est pas détachable compte tenu de ses caractéristiques (pas de gravité inadmissible par exemple) Un dommage causé à un tiers peut résulter à la fois d'une faute personnelle de l'agent et d'une faute de service de l'administration: c'est le problème de la responsabilité simultanée de l'agent et de l'administration envers les tiers, c'est-à-dire le problème du cumul.

Avant la décision Anguet du 3 février 1911, il n'y avait pas de double responsabilité possible; aujourd'hui en revanche, les possibilités de cumul sont très largement admises.

- en cas de pluralité matérielle de fautes. (CE, 3 févr. 1911, Anguet accident causé à la fois par la fermeture avant l'heure réglementaire du bureau de poste et les coups des agents; CE, 28 juill. 1951, Delville accident dû à l'ébriété du chauffeur et au mauvais état des freins)
- en cas de faute personnelle commise dans le cadre du service, possibilité de cumul de responsabilités (CE, Lemonnier, 26 juill. 1918 : accident provoqué par un coup de feu lors d'une épreuve de tir au cours d'une fête foraine communale et par la grave négligence du maire donc faute personnelle). le juge admet que puisse être recherchée la responsabilité de l'administration au choix de la victime devant le juge administratif.
- en cas de faute personnelle commise en dehors du service, mais non dépourvue de tout lien avec celui-ci, cumul de responsabilités possible (ex. CE 18 nov 1949 Demoiselle Mimeur: militaire causant un accident

avec un véhicule de l'armée en s'écartant de son itinéraire normal CE Sadoudi déjà cité l'arme qui a causé un accident a été remis à l'agent par le service); il en va toutefois autrement lorsque l'utilisation de l'arme a été causée par un sentiment d'hostilité personnelle (CE, Dame veuve Litzler, 23 juin 1954, p. 376).

La victime peut ainsi demander au juge judiciaire de condamner le fonctionnaire et au juge administratif de condamner l'administration, chacun pour le tout. Il n'y aura pas de cumul d'indemnités; si la victime a été indemnisée par l'administration et si elle a poursuivi en même temps le fonctionnaire devant les tribunaux judiciaires, l'administration sera subrogée pour cette action dans les droits de la victime. Deux hypothèses peuvent alors se présenter: l'administration a été condamnée à payer et veut se retourner contre le fonctionnaire ou le fonctionnaire condamné veut se retourner contre l'administration.

Pendant longtemps existait le principe de l'irresponsabilité du fonctionnaire envers l'administration (CE Poursines, 28 mars 1924) sauf quelques exceptions législatives ou jurisprudentielles.

Le principe d'irresponsabilité se révèle toutefois plein d'inconvénients car avec le développement de la jurisprudence relative au cumul, la victime peut dans la plupart des hypothèses s'adresser directement à l'administration plus solvable au lieu de poursuivre le fonctionnaire, ce qui entraîne en pratique l'irresponsabilité totale du fonctionnaire. D'où l'abandon du principe d'irresponsabilité par l'arrêt Laruelle (CE, 28 juill. 1951) qui admet l'action récursoire et la responsabilité des auteurs de faute personnelle envers la personne publique à laquelle la faute a causé un dommage soit direct, soit indirect, du fait de l'obligation pour l'État d'indemniser la victime en vertu du principe du cumul. S'il y a deux fautes matérielles distinctes, la responsabilité est partagée suivant l'importance respective des fautes; en cas de faute unique ou si la faute de service est provoquée par l'agent, l'administration se retournera contre le fonctionnaire pour le tout. En cas de pluralité d'auteurs, chacun n'est responsable que pour la part correspondant à sa participation (CE, Jeannier, 22 mars 1957) l'administration utilise la technique du titre de recette émis contre le fonctionnaire qui pourra y faire opposition devant la juridiction administrative (T.C., 26 mai 1954, Moritz).

Le fonctionnaire peut éventuellement se retourner contre l'administration. Si le fonctionnaire est condamné pour faute personnelle alors qu'il y a aussi faute de service, il peut se retourner contre l'administration (CE 28 juill. 1951 Delville), et le partage de responsabilité est possible devant le juge administratif. Mais il ne peut se retourner contre l'administration s'il n'y a pas de faute de service (CE 4 juill. 1990 Le Sou médical). Par ailleurs, dans l'hypothèse où le fonctionnaire est condamné pour faute personnelle par les tribunaux judiciaires alors qu'en réalité il s'agissait d'une faute de service et que le conflit n'est pas élevé l'agent a le droit à être remboursé par l'administration (art 11 de la loi du 13 juillet 1983).

### **b) La faute simple et la faute lourde**

Toute faute n'engage pas par elle-même la responsabilité de l'État: le juge distingue entre les fautes simples et les fautes lourdes. Si une faute simple suffit pour engager la responsabilité dans le cas de dommages causés dans l'exercice d'une activité facile à mettre en œuvre (activité de réglementation), une faute lourde est exigée pour engager la responsabilité de l'administration lorsqu'il s'agit d'un service particulièrement difficile à gérer, d'une activité difficile à mettre en œuvre. (ex: activités de police consistant en des opérations matérielles de maintien de l'ordre sur le terrain CE 28 mai 1984 SFP; certaines activités de contrôle CE 29 mars 1949 Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle; activité du service pénitentiaire CE 5 janvier 1971 Veuve Picard) Mais indiscutablement la tendance est au recul de l'exigence de la faute lourde dans de très nombreux secteurs (en matière de responsabilité fiscale CE 27 juillet 1990 Bourgeois faute simple sauf lorsque les opérations comportent des «difficultés particulières tenant à l'appréciation de la situation des contribuables; en matière de contrôle CE 9 avril 1993 M. D à propos du contrôle des centres de transfusion sanguine CE

13 mars 1998 Améon pour le contrôle des navires, faute simple pour la responsabilité de l'hôpital pour un acte médical CE 10 avril 1992 Epoux V., pour l'activité d'assistance médicale d'urgence CE 21 juin 1997 Theux, pour l'activité de sauvetage en mer ou pour les activités de lutte contre l'incendie CE 29 avril 1998 Commune de Hannapes).

### **c) La faute prouvée et la faute présumée**

La preuve de la faute incombe en principe à la victime mais dans certains cas, présomption de faute qui renverse la charge de la preuve par exemple en matière de travaux publics lorsqu'un usager subit un dommage, c'est à l'administration de prouver qu'elle a bien entretenu l'ouvrage (théorie du défaut d'entretien normal), en matière d'usagers des hôpitaux publics pour les soins courants qui ont produit des conséquences dommageables anormales dont le caractère inattendu révèle une faute dans l'organisation ou le fonctionnement du service hospitalier (CE 9 déc 1988 Cohen) ou pour les départements pour les victimes de dommages causés par les pupilles de l'Assistance publique faisant l'objet d'un placement (CE 19 oct. 1990 Ingremeau).

## **B) La responsabilité sans faute**

Si la responsabilité pour faute constitue le droit commun de la responsabilité, il existe dans certains cas une responsabilité sans faute (admise par CE 21 juin 1895 Cames pour un accident professionnel) Cette responsabilité sans faute tend à se développer.

### **a) La responsabilité fondée sur le risque**

- en matière de Travaux publics: pour les tiers victimes de dommages accidentels permanents causés par l'existence d'un ouvrage ou de travaux publics (seule la faute de la victime ou la force majeure seront susceptibles d'atténuer ou de faire disparaître la responsabilité CE 7 nov 1952 Grau);
- dommages causés par les choses dangereuses: jurisprudence inaugurée par l'arrêt Regnault-Desroziers (CE, 28 mars 1919 explosion d'un dépôt d'explosifs engage la responsabilité en dehors de toute faute). Utilisation d'armes dangereuses par la police (CE Lecomte et Daramy, 24 juin 1949); mais la notion d'armes dangereuses est limitée aux armes à feu, et de toute façon, la jurisprudence ne s'applique qu'aux personnes étrangères à l'opération de police (CE, Dame Auberge et Dumont, 27 juill. 1951); ouvrages publics exceptionnellement dangereux (ex: routes CE 6 juillet 1973 Dalleau produits sanguins en raison des risques de contamination par le virus du SIDA CE 26 mai 1995 Jouan et consorts N'Guyen);
- dommages causés par les activités dangereuses: communication d'un incendie aux immeubles voisins au cours d'une opération de destruction (CE, Walter, 24 déc. 1926), dommages causés par des mineurs délinquants évadés d'une maison d'éducation surveillée employant des méthodes nouvelles de rééducation (CE, 13 févr. 1956, Min. Justice c/ Thouzellier) ou confiés à une institution privée de rééducation (CE, 19 déc. 1969, Ets. Delannoy). Dommages causés par des détenus bénéficiaires de permission de sortie (CE 2 déc 1981, Garde des Sceaux c/ Theys) ou des personnes bénéficiant de mesures de libération conditionnelle et de semi-liberté (CE 29 avr 1987 Garde des Sceaux c / Banque populaire de la région économique de Strasbourg).

En matière d'activité médicale, plusieurs hypothèses de responsabilité sans faute: ainsi la CAA de Lyon dans un arrêt Gomez du 21 décembre 1990 admis une responsabilité pour risque, si la mise en œuvre d'une thérapeutique nouvelle, dont les suites possibles n'étaient pas entièrement connues, entraîne un dommage exceptionnel et anormalement grave; de plus le Conseil d'État dans l'affaire Bianchi du 9 avril 1993 a jugé qu'il peut y avoir responsabilité sans faute si un acte médical nécessaire présente un risque dont l'existence est connue mais dont la réalisation est exceptionnelle et que le particulier ne semble pas y être

particulièrement exposé (en l'espèce artériographie vertébrale entraînant une tétraplégie);

- dommages causés aux agents publics et collaborateurs occasionnels (CE, Cames, 21 juin 1895); responsabilité sans faute pour le dommage causé à un enfant à naître du fait que sa mère, institutrice, est exposée en permanence aux dangers de la contagion en cas d'épidémie de rubéole (CE, Dame Saulze, 6 nov. 1968); pour les collaborateurs occasionnels du service requis ou bénévoles (CE, 21 nov. 1946, St-Priest-la-Plaine; CE 25 sept 1970 Cne de Batz-sur-Mer) à condition que cette participation soit effective et justifiée.

## **b) La responsabilité fondée sur l'égalité des citoyens devant les charges publiques**

- Responsabilité du fait des lois et des traités: admise pour la première fois en 1938 (CE, La Fleurette, 14 janv. 1938) mais les applications sont rares car les conditions sont plutôt sévères: le législateur ne doit pas avoir exclu, même implicitement, l'indemnisation; le préjudice doit être anormal et spécial (CE Caucheteux et Desmots, 21 janv. 1944; Lacombe 1er déc. 1961; Bovero, 25 janv. 1963) pour les traités (CE 29 octobre 1976 Dme Burgat).

Dans la mesure où le juge contrôle aujourd'hui la conformité de la loi à un traité international, il est possible que l'on arrive à une responsabilité pour faute (v. CJCE 19 nov 1991 Francovitch ou CJCE 5 mars 1996 Brasserie du Pêcheur SA) en cas de manquements au droit communautaire.

- Responsabilité du fait d'actes administratifs réguliers; les exemples abondent [cf. mesures d'ordre économique et social imposées dans l'intérêt général (CE, Sté du Cap Janet, 28 oct. 1949), inexécution de décisions de justice avec refus de concours de la force publique alors que ce refus d'intervention n'était pas fautif (CE Couitéas, 30 nov. 1923; CE, Sté des cartonneries St-Charles, 3 juin 1938), refus d'évacuation d'un port occupé par des grévistes (CE, 11 juin 1984, Port autonome de Marseille) refus d'un préfet de saisir les tribunaux judiciaires pour faire sanctionner l'implantation de constructions illégales (CE, Navarra, 20 mars 1974.) renonciation par E.D.F. à un projet d'expropriation pour cause d'utilité publique, qui avait entraîné l'arrêt de travaux effectués par le propriétaire du terrain en cause (CE 23 déc, 1970, EDF. c/ Farsat) responsabilité de l'État français à l'égard d'une entreprise victime d'une mesure restrictive à l'exportation prise dans un but d'intérêt général (CE 23 mars 1984 Min. Comm. Extérieur c/ Sté Alivar), responsabilité du fait d'un règlement légal qui prive de clientèle un magasin (CE 22 févr 1962 Cne de Gavarnie) Il y a indemnisation si les mesures causent un préjudice spécial et anormal

- responsabilité pour les dommages permanents de travaux publics (dus à l'existence même de l'ouvrage public ou de l'exécution de travaux publics cf. CE 20 nov 1992 Cne de Saint Victoret bruit d'un aéroport contraignant une commune à faire insonoriser les bâtiments publics; fermeture d'un garage lié à la transformation d'une rue en voie piétonnière CE 16 oct 1992 SA Garage de Garches). Si le préjudice par son caractère anormal et spécial excède celui qu'est exposé à subir dans l'intérêt général tout riverain, alors l'indemnisation est possible sauf si la victime s'est installée en connaissance de cause à proximité de l'ouvrage qui était déjà réalisé.

## **C) Les régimes particuliers de responsabilité**

- en matière de responsabilité du fait de l'activité juridictionnelle (cf. la loi du 2 juin 1895) prévoit l'indemnisation d'un condamné dont l'innocence a été reconnue., la loi du 17 juillet 1970, prévoit des possibilités d'indemnisation en cas de détention provisoire ayant causé un préjudice anormal et spécialement grave, la loi du 5 juillet 1972 prévoit que «l'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice judiciaire en cas de faute lourde du

service. Cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou un déni de justice» La faute lourde est celle qui a été commise sous l'influence d'une erreur particulièrement grossière (à contrario Cass Civ 20 février 1996 Lucas). La cour de cassation a admis la possibilité d'engager la responsabilité de l'État pour les dommages causés aux collaborateurs du service public de la justice en faisant application des principes du droit public (Cass Civ 23 nov. 1956 trésor public c/ Giry). Dans toutes ces actions, la compétence est judiciaire. Le Conseil d'État a transposé les principes de la loi de 1972, à la juridiction administrative (CE, 29 déc. 1978, Darmont);

- de nombreux textes sont intervenus pour étendre la responsabilité ou organiser un régime spécifique (dommages de guerre, accidents d'origine nucléaire, accidents causés par les vaccinations obligatoires, victime d'actes de terrorisme ou indemnisation par l'État des hémophiles et transfusés contaminés par le virus du sida loi du 31 décembre 1991) Par exemple a été mis en place une responsabilité de l'État pour les dommages causés par les émeutes (CGCT art 2216-3) qui est engagée pour les crimes et délits commis à force ouverte ou par violence par des attroupements ou rassemblements armés ou non soit contre les personnes soit contre les biens. La loi du 9 janvier 1986 a donné compétence au juge administratif pour statuer sur les litiges, et l'État pourra éventuellement se retourner contre la commune. Dans son avis d'Assemblée du 6 avril 1990 Sté Cofiroute, le Conseil d'État a largement étendu la notion de préjudice indemnisable au préjudice commercial. Cette responsabilité sans faute est plutôt plus favorable que le régime de droit commun puisqu'il n'y a pas d'exigence de préjudice anormal et spécial (CE avis 20 février 1998 Sté Études et construction de sièges pour l'automobile).

Des régimes de substitution de responsabilité ont aussi été organisés (substitution de responsabilité en cas de dommages causés par des véhicules - loi 31 déc. 1957-; où la responsabilité de la personne morale de droit public est substituée à celle de son agent, la compétence est judiciaire et le Code civil s'applique, en outre la notion de véhicule est entendue largement (ex: brouette); ou encore substitution de la responsabilité de l'État à celle des membres de l'enseignement public en cas de dommages soit causés par les élèves, soit subis par les élèves placés sous leur surveillance).

## **II/ L'ÉTENDUE DE LA RESPONSABILITÉ**

### **A) Le préjudice indemnisable**

Il faut prouver le lien minimum entre l'administration et le personnel ou le matériel qui ont causé le dommage (CE, Mutuelle du Mans, 21 oct. 1949) pour que la responsabilité de la puissance publique puisse être mise en cause et cernée.

Identifier quel agent et quelle personne morale de droit public est responsable (État, département, communes, établissement public) d'où la nécessité de déterminer avec précision au nom de qui intervient par exemple une autorité (maire, agent de l'État ou de la commune?) Mais est essentielle l'identification d'un lien de causalité directe entre l'activité de l'administration et le dommage.

Référence à la notion de causalité adéquate, la jurisprudence considère par exemple qu'il y a un lien de causalité directe entre des permissions de sortie et des vols commis deux mois plus tard CE, 29 avr. 1987 Banque populaire de la région économique de Strasbourg); de même, lien de causalité directe pour un malade contaminé par le virus du SIDA à l'occasion d'une intervention en raison de la mauvaise qualité du sang fourni par les centres de transfusion (CE 26 mai 1995 Consorts N'guyen)

Certains préjudices ne sont pas indemnisables (par exemple: les «dommages liés aux modifications apportées à la circulation générale» et résultant soit de changements effectués dans l'assiette ou

dans la direction des voies publiques soit de la création de voies nouvelles (CE 2 juin 1972 Soc Les vedettes blanches) ou la naissance d'un enfant à la suite de l'échec d'une IVG (CE 2 juillet 1982 Dlle R.) non indemnisation des servitudes d'urbanisme (sauf quelques rares hypothèses d'atteinte à une situation existante, à des droits acquis ou lorsque le préjudice est exorbitant et où la servitude est hors de proportion avec le motif d'intérêt général qui a inspiré son édicition (CE 3 juillet 1998 Bitouzet). L'administration n'est pas responsable des dommages et peut s'exonérer de sa responsabilité dans certains cas.

En cas de situation illégitime de la victime (CE 20 juin 1980 Commune d'Aix les Thermes), en cas de faute de la victime qui par exemple accepte un risque nonobstant les mises en garde (CE 11 avril 1975 département de la Haute Savoie). En cas de force majeure (événement irrésistible, imprévisible et extérieur au défendeur comme des pluies d'une intensité exceptionnelles dans la région considérée; tel n'est pas la crue du Grand Bornand jugée prévisible: CAA Lyon 13 mai 1997 Balusson Mutuelles du Mans).

Le fait du tiers exonère l'administration de la responsabilité dans le cas de la responsabilité pour faute mais pas dans la responsabilité sans faute. Il en va de même du « cas fortuit » qui se distingue de la force majeure. Événement imprévisible et irrésistible, il n'est pourtant pas étranger au défendeur (par exemple: rupture du barrage de Malpasset; CE 28 mai 1971, Dépt. du Var)

## B) La réparation du préjudice

Le préjudice n'est réparable que s'il présente certains caractères: il doit être certain, direct mais la perte de chance est indemnisée si elle est

sérieuse (CE 28 mai 1987 Legoff); il doit porter atteinte sinon à un droit, du moins à un intérêt légitime juridiquement protégé. Mais le Conseil d'État a assoupli sa jurisprudence et admet ainsi le droit à réparation de la concubine (CE, 3 mars 1978, Dame Müesser).

En matière de responsabilité sans faute, le préjudice doit être spécial. Le préjudice peut être matériel ou moral. Si la réparation du préjudice matériel va de soi, la réparation du préjudice moral était longtemps limitée; le juge admettait la réparation du préjudice causé par une défiguration, l'atteinte à la réputation, une souffrance physique, des troubles dans les conditions d'existence, mais refusait l'indemnisation de la simple « douleur morale ». Revirement de jurisprudence: par l'arrêt CE., Letisserand, 24 nov. 1961, la douleur morale devient un préjudice indemnisable. Très récemment, le Conseil d'État par un arrêt du 20 mars 2000 Assistance publique Hôpitaux de Paris admet que les héritiers ont un droit à la réparation du préjudice physique et moral subi par la victime même si aucune demande d'indemnisation n'a été formulée de son vivant.

La réparation a toujours lieu en argent. L'indemnité est accordée sous la forme soit d'un capital, soit d'une rente. L'évaluation se fait en principe à la date du jour du dommage mais le juge tiendra compte de la hausse des prix si la victime n'est pas responsable du retard apporté à la réparation (CE, 21 mars 1947, Cie gén. des eaux et Dame veuve Aubry). Pour les biens l'évaluation du dommage est faite à la date où leur cause ayant pris fin et leur étendue étant connue il pouvait être procédé aux travaux destinés à leur réparation (CE 21 mars 1947 Cie gén des eaux). De plus le juge octroyant la somme, n'accorde jamais plus que ce qui lui est demandé. Fréquemment, le juge en l'absence d'élément renvoie la victime devant l'administration pour qu'elle l'évalue.



# **DROIT PUBLIC :** La police administrative

## **I/ LA NOTION DE POLICE ADMINISTRATIVE**

Une première distinction entre police administrative et police judiciaire doit d'abord être appréhendée.

Elle ne peut l'être par un critère organique, car ce sont les mêmes autorités et le même personnel qui agissent selon les cas au titre de la police administrative ou de la police judiciaire. La jurisprudence a donc distingué l'une de l'autre en s'attachant à leurs finalités respectives. (cf. CE 11.5.1951 consorts Baud et TC 7.6.1951 dame Noualek). La police judiciaire a un but répressif: elle est l'activité qui vise à rechercher les auteurs d'une infraction déterminée et à les déférer aux tribunaux. Alors que la police administrative a un but préventif, elle a pour objet une mission générale de protection de l'ordre public en cherchant à empêcher les désordres de se produire.

Apparemment simple en théorie, le critère finaliste entraîne parfois de réelles difficultés d'appréciation (ainsi des contrôles d'identité lors desquels les agents de police peuvent avoir pour but de maintenir l'ordre public ou de réprimer une infraction) La jurisprudence fait parfois appel à l'intention répressive des agents même si en l'occurrence aucune infraction n'a été réellement commise (TC 15.7.1968 Tayeb interpellation d'un individu qui se révèle parfaitement innocent ou TC 27.6.1955 dame Barbier pour une souricière restée sans succès).

Mais la distinction est d'autant plus malaisée qu'une même opération peut se transformer en cours d'exécution. Une opération de police administrative peut se transformer en opération de police judiciaire ou une opération peut se décomposer en plusieurs phases qui ressortissent aux deux types de police (la mise en fourrière des véhicules, avec l'enlèvement du véhicule, acte de police judiciaire, qui a pour but de réprimer l'infraction de stationnement irrégulier et la garde du véhicule en fourrière, consécutive à l'enlèvement, acte de police administrative).

Il appartient au juge de requalifier des mesures de police présentées comme relevant plutôt de tel ou tel type (CE Ass. 24.6.1960 Soc. Frampar GAJA, à propos de la saisie d'un journal).

La jurisprudence essaie d'ailleurs d'éviter mais il n'y réussit pas totalement, les difficultés pour les justiciables.

Dans l'affaire «Le Profil», une société de transfert de fonds avait été dévalisée par des malfaiteurs et deux fautes coexistaient, une faute de police administrative, les agents de police n'ayant pas pu empêcher l'agression, et une faute de police judiciaire, ces mêmes personnels n'ayant pas poursuivi les agresseurs. Le critère du but, si on l'avait appliqué, aurait donc contraint la société victime à intenter simultanément deux actions en justice, l'une devant le juge administratif pour obtenir réparation de la faute de police administrative, l'autre devant le juge judiciaire pour obtenir réparation de la faute de police judiciaire. Le Tribunal des conflits a estimé que le préjudice résultait essentiellement de la première faute (la faute de police administrative) et c'est au juge administratif qu'est revenu le soin de trancher le litige tenant à la réparation des conséquences des deux fautes (TC 12.6.1978 Soc. Le Profil). Il faut donc tenir compte de la faute de police la plus déterminante. Certaines jurisprudences sont encore d'une subtilité quelque peu décourageante; ainsi lors d'un barrage de police si un coup de feu est tiré sur une voiture qui tente de le forcer, au moment même où il est forcé, il s'agit d'une opération de police administrative (CE 24.6. 1949 Lecomte) mais si le coup de feu est tiré après le barrage lors d'une poursuite le juge judiciaire redevient compétent car l'opération est alors une opération de police judiciaire (TC 5.12.1977 Delle Motsch).

Une deuxième distinction doit être rappelée entre la police administrative générale et les polices administratives spéciales.

La police administrative dite «générale» remplit une mission de protection de l'«ordre public», qui regroupe officiellement certaines composantes anciennes ou plus récentes. Pour reprendre les termes de la loi du 5 avril 1884, puis de l'article L. 131-2 du Code des communes, désormais article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), l'ordre public comprend trois composantes: il s'agit de la tranquillité (qualifiée aussi de «bon ordre» par les trois textes), de la sécurité (ou «sûreté»), et de la salubrité. Certes, ces textes ne se rapportent qu'à la «police municipale», c'est-à-dire à la police administrative générale des maires mais le juge administratif à propos du pouvoir de police administrative générale du chef du gouvernement, a repris ces éléments (CE 8.8.1919 Labonne).

Les autorités de police administrative générale peuvent donc prendre toute mesure se rapportant à l'un de ces trois objets. La jurisprudence a refusé de considérer que l'esthétique rentrait dans la notion d'ordre public (CE Sect. 18.2.1972 Ch. synd. des entreprises artisanales du bâtiment de la Haute-Garonne et CE 9.7.1975 Commune de Janvry).

Pour reprendre la formule d'Hauriou sur le fait que «l'ordre public, au sens de la police, est l'ordre matériel et extérieur» ce qui veut dire par exemple que le juge administratif ne se soucie de moralité que dans la mesure où des atteintes à ladite moralité auraient des répercussions sur la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques (un maire peut interdire la représentation d'un film dès lors que sa projection «est susceptible d'entraîner des troubles sérieux» dans sa commune cf. CE Sect. 18.12.1959 Soc Les films Lutétia; CE 26 juillet 1985 Ville d'Aix en Provence).

Mais, récemment, le Conseil d'État est allé plus loin en affirmant que «le respect de la dignité de la personne humaine est une des composantes de l'ordre public» (CE Ass. 27.10.1995 Ville d'Aix-en-Provence et Commune de Morsang-sur-Orge).

Il a admis qu'un maire puisse, «même en l'absence de circonstances locales particulières», interdire les spectacles de «lancer de nains», imposant pour certains ses propres conceptions morales à la société, faisant simplement prévaloir certaines valeurs essentielles telles le respect de la dignité de la personne humaine.

Comme la police administrative générale, les polices administratives spéciales sont des activités de surveillance qui visent à maintenir la paix sociale. Mais alors que la première remplit cette mission en protégeant l'«ordre public», en général les secondes la remplissent en régissant certaines activités (affichage, cinéma, taxis etc.) ou certaines catégories d'administrés (étrangers avec la police de l'expulsion des étrangers ordonnance du 2.11.1945), en poursuivant des buts particuliers (protection de l'esthétique ou de l'environnement ou du patrimoine culturel etc.) selon des procédures spécifiques (cf. la police des édifices menaçant ruine).

## **II/ LES TITULAIRES DES POUVOIRS DE POLICE ADMINISTRATIVE**

Les titulaires du pouvoir de police administrative sont toujours des représentants d'une personne publique. La jurisprudence refuse en effet qu'on puisse le confier à une personne privée. La police administrative est une activité de service public qui ne peut faire l'objet de délégation à une personne privée (ainsi en matière de stationnement si l'exploitation du stationnement payant souterrain

et en surface peut être déléguée, la convention de délégation ne peut prévoir mettre à la disposition du délégataire les agents municipaux chargés de constater les infractions CE, 1.4. 1994, Commune de Menton, l'exercice de la police municipale et notamment en vue de la sécurité sur les voies publiques n'est pas déléguable CE, 29.12. 1997, Commune d'Ostricourt), comme l'exercice d'une police spéciale (celle des installations classées par exemple CE 8.3. 1985 « Les amis de la terre »).

L'arrêt du CE Labonne du 8 août 1919 a dévolu initialement le rôle d'autorité de police administrative générale au nom de l'État au président de la République, en lui assignant la mission, « en dehors de réparez les concours de la fonction publique territoriale avec toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres », de prendre les règlements de police applicables à l'ensemble du territoire national. Cette jurisprudence relative aux pouvoirs propres en matière de police a été confirmée par la suite sous les Quatrième et Cinquième Républiques (CE Ass. 13.5.1960 SARL Restaurant Nicolas; CE 2.5.1973 Assoc. culturelle des Israélites nord-africains de Paris) mais le bénéficiaire des pouvoirs est devenu le Premier ministre, et non le Président de la République.

Le Conseil constitutionnel a considéré que « l'article 34 de la Constitution « n'a pas retiré au chef du gouvernement les attributions de police générale qu'il exerçait antérieurement en vertu de ses pouvoirs propres » (CCel 20.2.1987 Code rural R, 22).

En dehors du premier ministre, le président de la République (hypothèse de la période d'application de l'article 16 de la Constitution), les préfets et les maires sont les autres autorités qui disposent, au nom de l'État, du pouvoir de police administrative générale.

Les préfets exercent leurs pouvoirs de police dans leurs départements (cf. la police de la circulation sur les sections de routes nationales situées hors des agglomérations en vertu de l'art L. 2213-1 du CGCT.), et dans certaines circonstances (maintien de l'ordre public si le champ d'application des mesures dépasse le territoire d'une commune ainsi arrêté interdisant certaines utilisations de l'eau en période de sécheresse CE 23.9.1991 Commune de Narbonne).

Les maires, enfin, agissent au nom de l'État lorsqu'ils assurent l'exécution des « mesures de sûreté générale » prescrites par le gouvernement (art. L. 2122-27 du CGCT.).

Les ministres, par contre, ne sont pas des autorités de police administrative générale de l'État sauf habilitation spécifique par des textes.

Avant la décentralisation de 1982, le préfet était la seule autorité disposant du pouvoir de police administrative générale au nom du département. Depuis la loi du 2 mars 1982, c'est au président du conseil général en sa qualité d'organe exécutif du département, que revient l'exercice ces pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine départemental, (cf. interdiction de la circulation de véhicules de plus de 26 T sur les sections de routes départementales situées hors des agglomérations pour sauvegarder l'état de la chaussée art. L. 3221-4 CGCT pour un exemple, cf. CE 20 octobre 1995, département des Alpes de Haute Provence).

Traditionnellement, c'est le maire, et lui seul, qui exerce la police administrative générale au nom de la commune (art. L. 2212-2 du CGCT). Le conseil municipal n'a aucune compétence en la matière.

Ce pouvoir de « police municipale » fait du maire le gardien de l'ordre public local. Au nom de la commune, il peut prendre toutes les mesures qui sont de nature à préserver la tranquillité, la sécurité, la salubrité ou la moralité publiques.

C'est ainsi qu'il peut interdire les réunions susceptibles de troubler l'ordre public (CE 19.5.1933 Benjamin) ou réglementer l'usage en plein air d'outils à moteur tels que les tondeuses à gazon (CE 2 juillet 1997 Bricq), qu'il exerce la police de la circulation sur les routes communales (art. L. 2212-2), ainsi que sur les sections de routes départementales ou nationales situées à l'intérieur des agglomérations (art. L. 2213-1).

Dans les communes de plus de 10 000 habitants la police est étatisée et le personnel est un personnel de police d'État et une partie du pouvoir d'assurer la tranquillité publique est transférée au préfet qui agit au nom de l'État (police des manifestations et rassemblements occasionnels, des tumultes dans les lieux publics et du tapage nocturne).

Il n'en demeure pas moins que sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité et de la sécurité et salubrité publique.

La loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales donne d'ailleurs un statut officiel aux policiers municipaux et précise certaines de leurs compétences (un décret d'application relatif à l'extension de la verbalisation a étendu la liste des contraventions au Code de la route pour lesquelles les policiers municipaux sont compétents). La ville de Paris est soumise à un régime spécial, fixé par les lois du 31 décembre 1975 et du 29 décembre 1986 (cf. art. L. 2512-13 et s. CGCT.).

Ces lois répartissent les pouvoirs de police administrative générale entre deux autorités: le maire de Paris et le « préfet de police ». Le maire de Paris a des attributions moins importantes que les maires des autres communes à police d'État. Il exerce la police des foires et marchés, et veille à la salubrité des voies publiques.

Le reste revient au préfet de police qui agira tantôt au nom de la ville de Paris (en matière de sécurité des voies publiques) tantôt au nom de l'État.

Il peut y avoir des difficultés de frontière évidentes (cf. entre pouvoir de police et réglementation du domaine public (CE 11 février 1998 Ville de Paris c/ Ass pour la défense des droits des artistes peintres sur la place du Tertre; ou pour savoir au nom de qui le Préfet de police intervient cf. CAA Paris 5 mai 1998 Société HEC Développement et Préfet de police de Paris).

Bien évidemment il peut y avoir concurrence entre pouvoirs de police administrative.

En matière de police administrative générale, une autorité inférieure n'a pas le droit de prendre une mesure moins rigoureuse que celle édictée par une autorité supérieure. En revanche, elle peut prendre une mesure plus rigoureuse si des circonstances locales la justifient (CE 18.4.1902 Commune de Nérès-les-Bains).

Il peut y avoir aussi concurrence entre autorité de police administrative générale et autorité de police administrative spéciale.

Lorsque les deux polices poursuivent des buts différents, l'existence de la police spéciale n'empêche pas l'exercice de la police générale. Un maire peut réglementer la pratique de l'aéromodélisme sur le fondement de son pouvoir de police administrative générale pour maintenir l'ordre public (CE 8.3.1993 Commune des Molières) sans que cela n'empêche le ministre des Transports ou la Direction de l'Aviation civile de réglementer la sécurité aérienne.

Lorsque les deux polices poursuivent des buts identiques, l'existence de la police spéciale empêche l'exercice de la police générale. Sauf urgence, un maire ne peut utiliser son pouvoir de police générale en ce qui concerne des installations classées (CE 15.1.1986 Soc. Pec-Engineering), car cela relève de la police des installations classées, police spéciale réservée aux préfets.

La police générale peut se substituer à une police spéciale, poursuivant un but identique, lorsque la substitution n'a pas pour effet de contourner une procédure imposée par la police spéciale, d'autre part lorsqu'elle relève d'une seule et même autorité possédant les deux pouvoirs de police (CE 22.12.1993 Commune de Carnoux-en-Provence RDP 1994, 588).

Il n'y a guère de cas de concurrence entre polices spéciales mais les textes peuvent parfois accorder à des autorités.



---

### III/ LE RÉGIME JURIDIQUE

---

## DES MESURES

---

## DE POLICE ADMINISTRATIVE

---

Les mesures de police administrative peuvent évidemment eu égard aux contraintes qu'elles engendrent, avoir des répercussions sur l'exercice des libertés publiques ; aussi sont elles encadrées assez strictement.

La police administrative a pour objet de maintenir l'ordre public et pour ce faire les mesures prises devront autoritairement s'imposer aux administrés. Ces mesures sont évidemment fort diverses (réglementation par exemple de l'affichage, de la circulation automobile, interdiction par exemple de la projection de films, de la tenue de réunions, de l'exposition ou de la vente de certaines revues, fermeture de certains établissements comme les boîtes de nuit, injonction de réaliser des travaux sur des édifices menaçant ruine, expulsion de certaines personnes comme les étrangers en situation irrégulière).

L'administration est toujours libre de décider la modification ou l'abrogation d'une mesure de police qui en général ne crée pas de droits acquis pour un motif d'intérêt général.

Mais le juge administratif soucieux de protéger les libertés publiques soumet à un contrôle approfondi les mesures de police.

C'est ainsi que sont censurées les mesures soumettant les libertés publiques à un régime d'autorisation ou de déclaration préalable.

Selon le Conseil d'État, le législateur est seul compétent pour décider de soumettre à un régime d'autorisation ou de déclaration préalable l'exercice d'une liberté publique (cf. l'annulation des règlements de police subordonnant à une autorisation l'activité de photofilmers professionnels CE Ass. 22.6.1951 Daudignac ; ou l'utilisation de pistes de ski CE 22.1.1982 Assoc. Foyer de ski de fond de Crévaux) ; il n'y a de dérogation que lorsque l'exercice de la liberté en cause suppose une occupation privative du domaine public (CE 17.1.1986 Mansuy).

Le juge administratif veille à ce qu'en outre les autorités de police administrative générale ne portent pas atteinte à l'exercice d'une liberté publique, au-delà de ce qui est nécessaire au maintien de l'ordre.

Afin d'empêcher tout arbitraire de l'administration en la matière, il les soumet en effet à un contrôle dit « maximum ». Ce contrôle consiste à vérifier la proportionnalité de la mesure de police attaquée par rapport au motif invoqué par l'autorité administrative pour la justifier. Toute disproportion, même légère, entraîne la censure de la mesure (CE 19.5.1933 Benjamin GAJA). Pour le juge administratif « la liberté est la règle et

la restriction de police l'exception » (commissaire du gouvernement, Corneille dans ses conclusions sur CE 10 août 1917 Baldy). Le juge va vérifier que le cas d'espèce des mesures moins sévères n'auraient pas été suffisantes pour le maintien de l'ordre public. Si des mesures moins contraignantes ne sont pas possibles, alors le juge peut admettre la légalité d'une interdiction (par exemple de l'ouverture nocturne d'un magasin CE 21.1.1994 Commune de Dannemarie-les-Lys)

Le juge manifeste aussi son hostilité aux interdictions « générales et absolues ».

La jurisprudence n'admet guère la légalité des interdictions de grande ampleur dans le temps, ou les lieux qu'elle qualifie de « générales et absolues ». (pour des annulations dans les circonstances de l'espèce en raison de leur caractère trop général et absolu, l'interdiction de vendre des journaux « aux abords » du stade Roland-Garros pendant le tournoi (CE 22.6.1984 Soc. Le monde du tennis), l'interdiction des activités musicales et les attractions de toute nature dans toutes les voies et places de Paris réservées aux piétons (CE Sect. 4.5.1984 Préfet de police c. Guez), l'interdiction de la « mendicité » dans tout le centre ville (TA Pau, 22 novembre 1995 M. J. Couveinhes et association Sortir du fond) ou l'interdiction pour les mineurs de moins de 12 ans non accompagné de circuler entre 0 heures et 6 heures CE ordonnance du 4 août 1997 Ville de Dreux).

Dans le cas où il est impossible de maintenir l'ordre public par des mesures moins contraignantes, des interdictions totales peuvent néanmoins être admises (CE 24.10.1986 Féd. française des Soc. de protection de la nature ou CE 13.3.1968 époux Leroy).

Mais le juge censure aussi le refus d'agir des autorités de police administrative qui ne feraient pas usage de leurs prérogatives pour faire face à un trouble éventuel de l'ordre public.

L'autorité de police administrative est par exemple obligée d'édicter un règlement de police lorsque celui-ci est nécessaire pour faire cesser un trouble grave à l'ordre public (CE 23.10.1959 Doublet) ou d'appliquer les règlements légaux en vigueur (CE Sect. 14.12.1962 Doublet) ou d'édicter des actes individuels de police (prendre un arrêté de péril par exemple).

Il est obligé de plus de prendre toutes les mesures matérielles nécessaires pour faire face à l'éventualité d'accidents, d'autant que par ailleurs sa responsabilité pénale sera fréquemment recherchée (cf. affaire du dancing Cinq sept, des thermes de Barbotan, etc.).

Sa responsabilité en cas d'abstention sera sanctionnée aussi par le juge administratif (CE, 22 décembre 1971 Commune de Mont de Lens pour la responsabilité d'une commune du fait de la faute du maire en matière de police des pistes de ski).

# ACTUALITÉ : Les arrêtés anti-mendicité

Les délits de vagabondage et de mendicité (autrefois qualifié de délit de pauvreté), n'existent plus <sup>(1)</sup>. Mendier, selon les termes de Mme Delhoste, c'est «(t)endre la main, baisser les yeux, espérer un geste, (...)». Cette attitude sans visage est souffrance d'une dignité arrachée, d'une identité échangée en dénomination collective<sup>(2)</sup>. Si l'on se réfère à cette définition, qui songerait à interdire cette expression de la détresse humaine ? <sup>(3)</sup>

Il semble pourtant que, depuis quelques années, la mendicité présente un autre visage : celui de la mendicité agressive et violente.

Si les services de police n'ont plus le droit d'interpeller des personnes qui se livrent à la mendicité sans autres comportements aggravants, le Code pénal punit les coups et les blessures volontaires, les comportements agressifs, même verbaux.

Toutefois, malgré ces dispositions, un nouveau type de mesure se multiplie : les arrêtés anti-mendicité qui, depuis les années 1990, alimentent régulièrement les actualités printanières et estivales.

Ces arrêtés visent notamment à attirer l'attention de l'État sur l'ampleur du phénomène. Leur légalité est évidemment subordonnée à la nécessité de maintenir l'ordre public (I). Ils suscitent évidemment la controverse (II), parce qu'ils comportent, peu ou prou, une atteinte à la dignité sociale de l'individu, et s'avèrent d'une faible efficacité à long terme, en dehors de leur effet dissuasif.

Les arrêtés anti-mendicité alimentent en réalité une dialectique très délicate : «De tous temps, les sociétés, et notamment les sociétés urbaines, ont tenté de mettre en place des systèmes répondant au triple souci de solidarité avec les plus démunis, de réinsertion de ceux que la pauvreté place en marge du corps social, de défense de ce même corps social contre les abus des profiteurs qui, bien qu'aptés au travail et non diminués par des infirmités, sont plus tentés par la facilité d'exploiter la solidarité et la générosité publiques que de faire l'effort de participer au labeur commun» <sup>(4)</sup>.

## I/ L'ENCADREMENT DES ARRÊTÉS ANTI-MENDICITÉ PAR LE JUGE

La prolifération des arrêtés anti-mendicité est souvent justifiée par l'émergence d'une mendicité agressive. Les limitations apportées aux libertés publiques doivent toutefois être commandées par le maintien de l'ordre public.

### I.1) La multiplication des arrêtés anti-mendicité pour éradiquer la mendicité agressive

#### a) La prolifération des arrêtés anti-mendicité

Le premier arrêté anti-mendicité a été pris le 24 mai 1993 à l'instigation de Georges Frêche (PS), maire de Montpellier. Son annulation, par le tribunal administratif de Montpellier, le 25 mai 1994, n'a pas empêché la multiplication des arrêtés anti-mendicité durant l'été 1995 (La Rochelle, Mende, Tarbes, Toulon, Pau, Perpignan Angoulême et Valence), ni la vague déferlante, durant l'été 1996, de ces arrêtés sur de nombreuses villes touristiques de France (à l'exception notable de Marseille), pour

empêcher les SDF de se fixer durant la saison dans les centres villes (Menton, Montpellier, Nice, Prades, Béziers) <sup>(5)</sup>.

Le maire de Nice, Jacques Peyrat (RPR, ex FN) allait plus loin : la police municipale rafle les SDF et les routards pour les transporter aux limites de la commune, dans une maisonnette sommairement équipée, sur le Mont-Chauve, à 10 km de la ville.

Quelques municipalités prévoient d'orienter les sans domicile fixe sur des structures d'accueil prévues à cet effet (Cannes, Carcassonne, La Rochelle, Menton, Pau, Prades, Toulon).

#### b) La mendicité agressive

Commentant l'arrêté pris par Pierre Albertini, le nouveau maire (UDF) de Rouen, M. Bissuel (*Le Monde*, 21 juillet 2001), dresse le portrait-robot idéal qui s'en dégage en filigrane : «Un bon mendiant doit être sobre, paisible et «faire la manche» debout». L'arrêté interdit en effet «la mendicité assise ou allongée sur la voie publique» quand elle risque d'«entraver le passage des piétons ou des véhicules»; les quêtes d'argent «faites de façon agressive aux terrasses de café, dans les parcs et jardins publics ainsi qu'aux feux tricolores»; la consommation d'alcool sur la voie publique si elle cause «du bruit, des rixes, du tumulte et autres disputes accompagnées d'ameutement».

Cette caricature correspond certainement en partie à la mendicité «hélas «classique»», à laquelle M. Albertini oppose une mendicité agressive exercée par des «punks, de(s) skinheads et de(s) marginaux», qui s'adonnent pour la plupart «à une forte consommation d'alcool ou de drogue». Le tableau est encore noirci parce que certains d'entre eux ont été «à l'origine d'agressions» et leurs chiens ont parfois mordu des passants.

Ce sont toujours les mêmes types d'arguments qui reviennent de façon récurrente pour justifier les arrêtés anti-mendicité.

Ainsi, lorsque M. Dumait demandait au Préfet de police de Paris de prendre, à son tour, un arrêté anti-mendicité, il visait «la mendicité effectuée par des groupes organisés tenant en laisse des chiens méchants, qui exigent plutôt qu'ils ne sollicitent une charité qui s'apparente davantage à du rançonnement» <sup>(6)</sup>.

De même, l'arrêté municipal rendu public le 13 août 2001 par Michel Roumégoux, maire (UDF) de Cahors (Lot) concerne les «groupes d'individus (...) agressifs» qui troublent l'ordre public en centre-ville. Le texte interdit, jusqu'au 30 septembre, la consommation d'alcool, les regroupements de chiens et «toutes occupations abusives et prolongées des rues». (*Le Monde*, 16 août 2001)

L'arrêté d'Annecy, du 29 mai 2001, prévoit que «dans tous les parkings publics payants, gérés par la Ville (...), la présence de toute personne, non-détentriche d'un titre de stationnement, est interdite (...) vu les plaintes dont a été saisie l'autorité municipale» et les troubles à «la sérénité et la sécurité des usagers (...) lors de l'accomplissement nécessaire de leur paiement, notamment par une mendicité agressive».

On peut dès lors s'interroger sur la question de savoir s'il n'existerait pas de «bons» mendiants et de «mauvais» mendiants, le comportement des seconds alimentant au quotidien le sentiment croissant d'insécurité.

Sans aller jusque-là, comment ignorer les abus du système ? Les services de police parisiens sont notamment confrontés depuis plusieurs années à la recrudescence des pratiques de mendicité exercées par des adultes accompagnés d'enfants ainsi que par des enfants seuls. Que ces activités alimentent le sentiment d'insécurité parce qu'elles se doublent souvent d'activités délictueuses, tels les vols à l'étalage et les vols à la tire, voire les agressions physiques. De plus en plus nombreux, ces jeunes mendiants font plus fréquemment usage de la violence. En effet, depuis la dépenalisation en 1994 de la mendicité proprement dite, la répression ne peut s'exercer qu'à l'encontre des personnes coupables du délit de

provocation à la mendicité, c'est-à-dire de majeurs qui accompagnent de jeunes mendiants. Il faut évidemment se soucier de mettre un terme à la situation dégradante de ces enfants contraints à la mendicité, et trouver des solutions efficaces. Les enfants qui se livrent seuls à la mendicité, sont en effet conduits à la Brigade de protection des mineurs, et généralement remis en liberté après avis du Parquet. Sans domicile fixe déclaré et non solvables, les mis en cause ne craignent pas les sanctions et poursuivent leurs activités en toute impunité.

Quant aux adultes, ils sont, pour la plupart, entrés en France de manière irrégulière <sup>(7)</sup>. Le Préfet de Paris évoquait en ces termes l'immigration irrégulière: «Elle est le véritable creuset où se développent trop de comportements dégradants et délinquants, car notre société n'a plus le moyen de faire vivre par le travail ceux qui sont attirés par notre opulence relative en comparaison de leur misère. Alors que trouvent ces immigrants irréguliers lorsqu'ils veulent survivre? Trois choses: le trafic de drogue..., le travail clandestin... et la mendicité enfin» <sup>(8)</sup>.

Nul doute que la sécurité ne soit devenue l'un des thèmes porteurs du XXI<sup>e</sup> siècle <sup>(9)</sup>. Comment expliquer sinon que l'adoption de ces arrêtés n'épargne aucune sensibilité politique Citons par exemple, Valence (RPR), La Rochelle (Radical), Pau (PS), Toulon (FN), Angoulême (RPR), Perpignan (UDF, Tarbes (PC), Mende (UDF), Nice (RPR), Banyuls (UDF).

Ces arrêtés peuvent tout d'abord traduire sur le plan politique un signe très «visible» adressé aux administrés, pour fidéliser l'électorat. Il est d'ailleurs significatif de remarquer que le premier arrêté anti-mendicité s'inscrivait dans le contexte de la campagne municipale de 1995 axée sur la Sécurité de Montpellier. Ils sont ensuite autant d'appels lancés à l'État <sup>(10)</sup>.

## 1.2) Le respect des libertés publiques

Il apparaît évidemment souhaitable de distinguer «entre la véritable détresse humaine, qui appelle les efforts de toute la collectivité nationale pour lutter efficacement contre l'exclusion, et les comportements générés par une volonté systématique d'exploiter notre système démocratique et de protection des individus et des libertés» <sup>(11)</sup>.

Mais en toute hypothèse, l'arrêté anti-mendicité, pour être légal, doit s'avérer strictement nécessaire au maintien de l'ordre public, pour éviter toutes dérives <sup>(12)</sup>.

C'est ce qu'a notamment rappelé la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 20 juillet 1995 (circulaire Debré), après l'annulation de l'arrêté anti-mendicité de Montpellier pour excès de pouvoir du maire, le 25 mai 1994, par le tribunal administratif. Elle a précisé que si une interdiction générale de la mendicité paraissait illégale, au regard des dispositions du nouveau Code pénal, une interdiction limitée à certaines voies portant sur des comportements sans conteste possible au sens des articles L. 131-2 du Code des communes, était, au contraire, parfaitement légale.

Il faut noter que les arrêtés adoptés à cette période, et attaqués par différentes associations auprès des tribunaux administratifs, furent presque tous annulés sur le fond. Cela n'empêcha toutefois pas le maire de Montpellier de prendre, dès le 6 juin 1996, un nouvel arrêté applicable à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1996... et les arrêtés anti-mendicité de réapparaître, au début de l'été 1996, dans trente communes françaises.

Les délais requis pour obtenir leur annulation sur le fond permettaient en effet de gagner du temps, et de les faire appliquer pendant la période estivale. C'est pourquoi des associations telles VAP (Vivre au Présent) introduisirent un recours en suspension à l'encontre des arrêtés de Sète, Prades et Montpellier. Le recours en suspension s'avérait en effet fort utile puisque, sollicité pour raisons impérieuses (troubles irréversibles portant atteinte aux gens concernés), le Tribunal administratif devait statuer dans les 48 heures. Celui-ci fut rejeté le 12 juillet 1996 par le tribunal administratif. Mais, en prononçant pour la première fois en France, le sursis à exécution de trois arrêtés municipaux «anti-mendicité», le tribunal administratif de Montpellier (Hérault) a ouvert juridiquement la voie à tous les opposants à ces mesures.

Les arrêtés furent donc suspendus pour être jugés ultérieurement sur le fond. Le 21 mai 1997, l'arrêté anti-mendicité de La Commune de Prades fut annulé sur le fond par le tribunal administratif de Montpellier.

Le 18 juin 1997, le tribunal administratif prononça l'annulation des articles 2 et 3 de l'arrêté du 21 juin 1996 au motif que la ville ne justifiait pas que cette interdiction, de par son caractère général et absolu, soit exactement adaptée aux circonstances de temps et de lieu, et plus spécialement à la nature et à l'importance des troubles dont la prévention était alors recherchée. Il était par ailleurs rappelé aux maires de Sète et de Montpellier (en des termes identiques) que le code pénal prévoyait déjà des dispositions de répressions des faits dont ils se plaignaient.

Conformément à la jurisprudence Benjamin du 19 mai 1933, le juge administratif sanctionne les interdictions à caractère général et absolu (sur tout le territoire communal par exemple), et celles qui lui paraissent simplement trop étendues par rapport à des risques limités <sup>(13)</sup>.

Comme le résume M. le Professeur Chapus, «La réalité est que les interdictions générales et absolues, ou trop générales et absolues, sont suspectes d'illégalité qu'elles sont plus générales et absolues. C'est bien normal, la liberté étant la règle et la mesure de police l'exception» <sup>(14)</sup>.

Par conséquent, les interdictions devront être sectorielles en temps et espace pour être conformes au principe de libre exercice des libertés publiques. Généralement en vigueur en saison estivale, les interdictions ne touchent donc que des voies et lieux publics, strictement définis.

Cette considération explique que, si les juges administratifs ont suspendu les arrêtés «anti-mendicité» de Montpellier, Béziers (Hérault) ou Prades (Pyrénées-Orientales), ils ont en revanche rejeté la requête portant sur l'arrêté de Sète (Hérault) ne visant que l'entrave à la circulation ou le trouble à l'ordre public <sup>(15)</sup>.

---

## II/ LES CRITIQUES ADRESSÉES À L'ENCONTRE DES ARRÊTÉS ANTI-MENDICITÉ

---

La vague de réprobation sans précédent suscitée par les arrêtés anti-mendicité de l'été 1996 a réuni 27 organisations du monde politique, associatif et syndical dans une coordination contre ces mesures (la première coordination nationale du 10 août 1996 fut suivie d'une seconde rencontre le 7 septembre 1996, à Millau, ville où le maire, Jacques Godefrain, alors ministre délégué à la coopération, verbalisait les SDF). On se souvient des manifestations d'ampleur qui eurent lieu à La Rochelle («La nuit des allongés»), Montpellier, Millau notamment. Par ailleurs, une dizaine d'associations caritatives avaient également demandé l'annulation des arrêtés anti-mendicité <sup>(16)</sup>.

Le tollé médiatique qui les entoure, l'hostilité d'une grande partie de l'opinion publique <sup>(17)</sup>, la lutte opiniâtre des associations, attestent du caractère «épidémique» des arrêtés anti mendicité (*Le Monde*, 21 juillet 2001).

Comme l'avait déclaré le ministre de la Ville, Jean-Claude Gaudin au micro de France-Info: «Prendre des arrêtés anti-mendicité, c'est facile: il suffit d'apposer une signature au bas du parchemin» (*Dernières nouvelles d'Alsace*, 12 août 1996).

Leur caractère choquant découle de ce qu'ils comportent une atteinte à la dignité humaine (1<sup>o</sup>). Au demeurant, leur efficacité à moyen et long terme reste à prouver. En ce qui concerne par exemple l'arrêté de Rouen, les contrevenants seront d'abord rappelés à l'ordre, puis, s'ils persistent, des amendes peuvent leur être infligées. Mais comment le paieront-ils? En faisant l'aumône? Certes, M. Albertini mise essentiellement sur la dissuasion pour rappeler à ces jeunes que «la vie en collectivité implique de respecter son voisin» <sup>(18)</sup>. S'en remettre à cet effet dissuasif n'est-ce pas démontrer l'inefficacité des arrêtés anti-mendicité. Mais il serait stérile de se contenter de stigmatiser de telles mesures sans évoquer quelques éléments de réponse plus appropriés (2<sup>o</sup>).

## II.1) Une atteinte à la dignité humaine

La décision du Conseil constitutionnel n° 94-343-344 du 27 juillet 1994 consacre la sauvegarde de la dignité de la personne humaine en principe à valeur constitutionnelle <sup>(19)</sup>.

Mais, force est de constater, avec Mme Delhostes, que le mendiant est un être qui a perdu la reconnaissance sociale de sa dignité <sup>(20)</sup>. A cet égard, on ne peut que reproduire l'analyse très claire de l'auteur : « La seule reconnaissance que le mendiant peut obtenir du corps social n'est qu'une reconnaissance de sa qualité d'exclu. L'identification est tacite, elle peut aussi s'exprimer. L'officialisation de la reconnaissance renferme alors une double appréciation et réaction du corps social, reposant cependant sur l'admission commune d'un état d'infériorité psychologique et matériel dû aux conditions mêmes d'existence des personnes considérées. L'appréciation portée peut découler d'un sentiment de générosité. Elle se concrétise par l'aide. Cela suppose aussi la protection. Inversement elle peut découler du sentiment de rejet auquel s'associe, généralement, la considération de dévalorisation. Le corps social rejette par l'indifférence, rejet passif. Il agit lorsqu'il fait interdire par ses représentants » <sup>(21)</sup>.

Si l'interdiction de mendier « crée un pallier supplémentaire dans la dégradation de la dignité accordée par le corps social et ressenti à titre personnel » <sup>(22)</sup>, et « ajoute un geste d'exclusion à l'exclusion » <sup>(23)</sup>, elle comporte aussi un effet pervers : en conduisant le mendiant à se déplacer vers les localités où la mendicité demeure licite, elle ne fait, en somme, que déplacer le problème.

## II.2) Les alternatives aux arrêtés anti-mendicité

Les arrêtés anti-mendicité participent d'une politique répressive pour tenter d'éradiquer le phénomène. Ils n'agissent cependant que sur la manifestation visible de ce phénomène, et non sur ses causes.

Pour agir efficacement contre certains aspects de la mendicité, trois axes doivent être explorés. Il s'agit tout d'abord de mieux cerner les populations visées par ces mesures (a), de favoriser ensuite des démarches d'insertion adaptées (b), de s'interroger enfin sur l'effectivité d'assurer le droit au travail (c).

### a) Une connaissance accrue des personnes contraintes à la mendicité

Un tel phénomène ne peut faire l'économie d'une réflexion approfondie sur les différents groupes de mendiants. Doit-on vraiment amalgamer par exemple, des jeunes de moins de 25 ans qui ne peuvent toucher le RMI, « de véritable organisation parfaitement structurée... dont le chiffre d'affaire peut s'évaluer à plusieurs millions de francs » <sup>(24)</sup>, et des exclus de longue date ? Or, les personnes aspirées par la spirale de la précarisation ne figurent pas dans les données statistiques : « Exclus même de l'état démographique national, ils ne sont qu'une indéfinissable présence » <sup>(25)</sup>.

Certes, au cours des années 1980, certaines études se sont attachées à recenser les SDF. Mais les données chiffrées varient inévitablement. Joseph Wresinski, fondateur de ATD-Quart Monde indiquait en 1987 que 200 000 à 400 000 personnes connaissaient des difficultés de logement. Le Bureau d'information et de prévisions économiques (BIPE) estimait lui à 202 000 le nombre d'exclus du logement au début des années quatre-vingt-dix. Ces mêmes exclus représentaient 627 000 personnes en 1993 selon la Fédération européenne d'associations travaillant avec les sans-abri (Feantsa) <sup>(26)</sup>.

C'est pourquoi l'Insee a diligenté une recherche nationale auprès des sans-domicile fixe et des personnes en situation de précarité. Son objectif est d'obtenir la photographie « la plus fidèle possible » des exclus pour mieux cerner leur situation économique et sociale (*Le Monde*, 11 avril 2001).

Cécile Brousse, administratrice de l'Insee tient à préciser qu'« il ne s'agit pas d'un recensement (...). Notre enquête ne peut pas aboutir à un décompte précis de tous les SDF car il est tout simplement impossible d'entrer en contact avec chacun d'entre eux. Nous « atteignons » les personnes qui se rendent dans les structures dédiées aux publics en

difficultés. Cela représente une bonne partie de la population des SDF, mais pas son intégralité ». Du 15 janvier au 26 février 2001, 350 enquêteurs de l'institut ont interrogé environ 4 000 personnes qui fréquentent les services d'hébergement et de restauration gratuite soit environ 800 structures, situées dans 80 agglomérations de plus de 20 000 habitants. La démarche adoptée est essentiellement qualitative. Le questionnaire aborde plusieurs aspects : conditions de logement, rapports des exclus avec le marché du travail (formation initiale, parcours professionnel), origine de leurs ressources (RMI, allocation adulte handicapé, fréquence du recours à la mendicité). Leur passé est aussi pris en considération (passage par la Ddass ? Par des familles d'accueil ? Contextes familiaux difficiles). Enfin, l'enquête comporte un volet relatif à la santé.

### b) L'intervention sociale <sup>(27)</sup>

L'insertion des personnes exclues du système social s'avère éminemment plus souhaitable pour mettre un terme à l'errance que la méthode qui consiste à se débarrasser de façon autoritaire des exclus.

Divers dispositifs d'insertion ont ainsi été mis en place dans les villes où transitent des marginaux. A Perpignan par exemple, une structure d'accueil, la Casa Jaumet (ouverte en 1996) abrite un Centre Médico-Social et de Réinsertion, et un lieu d'accueil de jour. Mais en fait, les dispositifs d'insertion ont plutôt affaire à des personnes relativement territorialisées.

Ce constat a incité certains travailleurs sociaux à modifier leur problématique de l'insertion, par l'ouverture de structures uniquement pendant l'été (comme celui de l'Aire d'Accueil Belle Etoile à Avignon), ou par une démarche plus itinérante. Certains éducateurs suivent les personnes dans leurs parcours d'errance pour leur proposer des formes d'insertion qui ne les amènent pas à rompre d'emblée avec leur environnement quotidien ni à se sédentariser tout de suite.

Ainsi, les équipes de la prévention de la Sauvegarde de l'Enfance de la Drôme proposent-elles des services minima sur les lieux de concerts, dans les fêtes. Elles parviennent progressivement ensuite à ébaucher un parcours d'insertion et à mettre en place des suivis plus individualisés. La Sauvegarde invite donc les jeunes, non pas à quitter le monde de l'errance pour s'insérer, mais de partir de leurs acquis pour les aider à transformer l'image qu'ils ont d'eux-mêmes. Ce sont notamment les compétences « musicales » que les éducateurs ambitionnent de valoriser.

Cette logique de valorisation des compétences acquises dans l'errance sous-tend aussi d'autres types d'interventions. A La Rochelle, les éducateurs de prévention ont ainsi recruté soit en emplois jeunes, soit en CEC soit en CES, des jeunes issus de la galère afin « qu'ils mettent leur savoir-faire et leur savoir être au service de leurs pairs ».

On peut aussi signaler l'initiative du maire UDF-PR de Marseille qui avait déclaré préférer « la générosité, la fraternité et une politique humaniste ». La municipalité a ainsi créé des brigades de trois personnes, chargées d'expliquer aux SDF leurs droits et de leur indiquer les lieux où des assistantes sociales peuvent les conseiller, dans la mesure du possible, pour leur réinsertion (*Dernières nouvelles D'Alsace*, 12 août 1996).

### c) Le droit au travail

Nous avons rappelé, en introduction, les termes de M. le Préfet de Paris qui range parmi « les profiteurs » ceux qui, « bien qu'aptés au travail et non diminués par des infirmités, sont plus tentés par la facilité d'exploiter la solidarité et la générosité publiques que de faire l'effort de participer au labeur commun » <sup>(28)</sup>. Cette vision manichéenne ne saurait faire oublier qu'en France, le « chômage de longue durée, principal facteur de l'exclusion sociale (...) a triplé depuis le début des années quatre-vingt » <sup>(29)</sup>, et s'il ne concernait autrefois que les chômeurs relativement âgés, il atteint à présent les « demandeurs d'emploi de 25 à 49 ans et même, quoique dans une moindre mesure, (les) plus jeunes » <sup>(30)</sup>.

En effet, « Les garanties de ressources, la sécurité sociale et les autres prestations offertes par l'Etat-providence moderne n'ont toutefois rien changé à la dure réalité vécue par des millions de personnes pour lesquelles la pénurie d'emplois et le chômage sont synonymes de ressources insuffisantes, de misère et de mort prématurée » <sup>(31)</sup>. Cette situation

suscite d'ailleurs l'inquiétude du Comité européen des Droits sociaux « en raison des «risques de marginalisation et d'exclusion sociale auxquels sont confrontés les chômeurs de longue durée»<sup>(32)</sup>.

Droit fondamental reconnu «à tous les membres de la famille humaine»<sup>(33)</sup>, « toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail» (article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme). Le droit au travail est également inscrit dans l'article 14 de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, et dans l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Mentionné en tant que droit fondamental dès l'article premier, l'article 30 de la Charte sociale européenne prévoit que: «En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent: à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté et de leur famille» Le libellé de l'article 30 livre un double contenu à l'approche énoncée: assurer l'exercice effectif du droit au travail, appliquer une politique d'assistance).

La lutte contre l'exclusion sociale est inscrite à l'article 137 TCE tel que modifié par le traité de Nice. La République française a, pour sa part, solennellement réaffirmé sa fidélité aux droits et principes définis dans le préambule de la constitution du 27 octobre 1946, tels que le droit accordé à tout homme «d'obtenir un emploi».

Évidemment, le droit au travail exige un engagement des États. Et si, selon une vision économiste largement répandue, le chômage constitue l'inéluctable contrepartie de la croissance économique, on peut se demander s'il ne s'agit pas davantage d'une question de volonté réelle de l'État<sup>(34)</sup>.

La polémique suscitée par les arrêtés anti-mendicité démontre la nécessité de conduire, au niveau de l'État, une réflexion d'ampleur. L'intervention sociale est souvent présentée comme le moyen privilégié pour mettre fin à un parcours d'errance. Mais ce n'est pas une formule magique. Le traitement de la mendicité, sous toutes ses formes, exige de combiner plusieurs réseaux. Et, plus que jamais peut-être, la phrase de Montesquieu doit être méditée: «Quelques aumônes que l'on fait à un homme nu, dans les rues, ne remplissent point les obligations de l'État, qui doit à tous les citoyens (...) un genre de vie qui ne soit point contraire à la santé»<sup>(35)</sup>.

## Notes :

- 1) J. Sayah, «Le vagabondage et la mendicité: un délit périmé», *Rev. sc. crim.* (1) 1997, p. 45; A Olive, «Le droit de mendier», *Rev. sc. crim.* (1), 1998, p. 69
- 2) M.-F. Delhoste, «Les mendiants, ces êtres privés de droits fondamentaux», *Rev. Dr publ.*, n° 5, 2001, p. 1287
- 3) Mme Delhoste rappelle que cette volonté d'exclure transparait par exemple dans le décret du 22 mars 1942, toujours en vigueur, interdit la mendicité «dans les trains, les cours ou bâtiments des gares et stations et, en général, dans toutes les dépendances du chemin de fer» (article 85, Décret n° 730 du 22 mars 1942, JO 23 août, modifié par l'article 1<sup>er</sup> du Décret n° 52-1142 du 11 octobre 1952, JO, 12 octobre, et décret n° 746149 du 15 février 1974, JO 25 février); ou encore «l'arrêté préfectoral du 6 décembre 1968 qui régit la police du métro parisien (et) interdit dans son article 15 «de se livrer à la mendicité, de troubler la tranquillité des voyageurs de quelque manière que ce soit et de quêter» (J. Damon, «Mendicité et arrêtés municipaux», *Urbanisme*, 1996, n° 286, p. 61)
- 4) Conseil Municipal de Paris. Débats, novembre 1995. 13-III - Question d'actualité de M. Alain Dumait, élu indépendant, à M. le Préfet de police sur la mendicité agressive à Paris et sur son interdiction
- 5) Voir aussi La Rochelle (1998), Cannes (1999), et, plus récemment, les interdictions appliquées en 2001 par les villes de Tarbes et d'Annecy, de Rouen, de Cahors
- 6) Conseil Municipal de Paris. Débats, novembre 1995. 13-III - Question d'actualité de M. Alain Dumait, élu indépendant, à M. le Préfet de police sur la mendicité agressive à Paris et sur son interdiction
- 7) Réponse du Préfet de Paris à la question (71-QOC 98-87) de Mme Danièle Giuzzi, MM. Gérard Leban et Dominique Cane sur la recrudescence de la présence d'enfants dans les rues.
- 8) Idem.
- 9) Voir par exemple la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité

du 21 janvier 1995; et Décision du Conseil constitutionnel, 18 janvier 1995, p. 170, *Rev. Dr pub.* 1995, note F. Luchaire, p. 575

10) *Gazette des communes*, n° 1462 du 13 juillet 1998, p. 58, à propos de l'analyse de M. Julien Darmon dans son livre «Vagabondage et mendicité», Flammarion, collection dominos, 128 p.

11) *Ibid* note 7.

12) Voir par exemple l'article paru dans la *Gazette des communes* n° 1503 du 24 mai 1999, p. 19 consacré à la mise en examen de deux policiers municipaux de Nice pour l'application de l'arrêté anti-mendicité; «Les errances de l'arrêté anti-mendicité», *l'Humanité*, 7 août 1999.

13) J.Y. Madec, commissaire du gouvernement, conclusions sur Tribunal administratif de Pau, 22 novembre 1995, M. Couveinhes, Association «Sortir du fond»/Commune de Pau, *RFDA* 12 (2), 1996, p. 374; *Les Petites Affiches*, 1996, n° 66, p. 4; Sur le contentieux des arrêtés anti-mendicité, voir aussi M. Verpeaux, *AJDA*, 1997, observations sous Tribunal administratif de Nice, 12 novembre 1996, M. Allemand et a./ville de Nice, p. 630.

14) R. Chapus, *Droit administratif général*, tome I, Montchrestien, 12<sup>e</sup> éd., n° 935, p. 672.

15) Les maires concernés ont immédiatement réagi: Georges Frêche, Le sénateur-maire de Prades, Paul Blanc (RPR) et le député-maire de Béziers, Raymond Couderc (UDF-PR) ont indiqué qu'ils interjetaient.

16) Voir aussi la manifestation d'une centaine de personnes se sont rassemblées dans le centre de Rouen, jeudi 19 juillet 2001 pour dénoncer la décision de M. Albertini. Cette manifestation fait suite à un appel lancé par un collectif qui réclame «l'abrogation immédiate de l'arrêté anti-jeunes, anti-pauvres, anti-mendicité du maire»; il réunit la CGT, Droit au logement, des libertaires, la LCR, la Ligue des droits de l'homme, le PCF, le PS, Ras l'front, les Verts.

17) 58 % des personnes interrogées selon un sondage du journal *La Croix* d'août 1996. Comp. avec le référendum organisé à Nice sur la reconduction de l'arrêté anti-mendicité: avec une participation de 32,8 %, les votants avaient approuvé l'arrêté à 66,34 % (Voir la *Gazette des communes* n° 1404 du 5 mai 1997, p. 11).

18) *Le Monde*, 21 juillet 2001

19) *JO*, 29 juillet, D. 1995, p. 237, note B. Mathieu; *Rev. Dr pub.* 1994, p. 1647 *comm. F. Luchaire*.

20) M.-F. Delhoste, «Les mendiants, ces êtres privés de droits fondamentaux», article précité, p. 1300 et s.

21) Idem. Mme Delhoste cite notamment, note 61, l'exemple du gouvernement Blair qui a incité, par voie publicitaire, à ne pas donner aux pauvres dans les lieux publics pour ne pas «encourager la paresse».

22) *Ibid*, p. 1302

23) Selon les termes du secrétaire d'État à l'Action humanitaire d'urgence, Xavier Emmanuelli.

24) Réponse du Préfet de police de Paris à la question de Mme Danièle Giuzzi, MM. Gérard Leban et Dominique Cane sur la recrudescence de la présence d'enfants dans les rues (71-QOC 98-97).

25) M.-F. Delhoste, «Les mendiants, ces êtres privés de droits fondamentaux», article précité, p. 1289.

26) Voir aussi Maryse Marpsat et Jean-Marie Firdion, *La Rue et le Foyer*, PUF-INED 2000

27) Sur les chemins de l'errance estivale (<http://www.social.gouv.fr/htm/pointsur/errance/logique.htm>)

28) Réponse du Préfet de police de Paris à la question de Mme Danièle Giuzzi, MM. Gérard Leban et Dominique Cane sur la recrudescence de la présence d'enfants dans les rues (71-QOC 98-97)

29) P. A. Muet, résumé des rapports pour le CAE, *La Documentation française* 2001, p. 135.

30) C. Seibel, «Le chômage de longue durée et les politiques d'emploi», rapport pour la CAE, p. 98

31) *Cahiers de la Charte sociale européenne révisée (CSER)*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2000, Cahier n° 8, point 2

32) *Cahiers de la CSER*, n° 8, point 75, conclusions du Comité, XIV-1, p. 33, période de référence 1995-1996; voir aussi T. Atkinson, «La pauvreté et l'exclusion sociale en Europe», rapport pour le CAE, *La Documentation française*, 2001, p. 21

33) Déclaration universelle des Droits de l'homme, préambule

34) Sur cette idée, voir M.-F. Delhostes, article précité, p. 1289 et s.

35) Montesquieu, «De l'esprit des lois», livre XXIII, chapitre XXIX



## URBANISME/ENVIRONNEMENT :

# La protection des espaces

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

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

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

## I/ LA MAÎTRISE DU DÉVELOPPEMENT

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

### A) Les sites et monuments naturels

La loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique s'inspire et prolonge la loi du 2 août 1906 relative à la protection des monuments historiques. Ses dispositions sont rassemblées et mises à jour dans le Code de l'environnement (articles L 231-1 à L 241-22). La notion de site n'est pas définie par la loi, il suffit que la conservation présente un intérêt, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. La protection peut se traduire de deux manières différentes.

#### a) L'inscription à l'inventaire

##### 1) La procédure

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

##### 2) Les effets

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

construction, soit un avis conforme sur les projets de démolition. La commission départementale des sites, perspectives et paysages (CDSPP) peut être consultée dans tous les cas, et le ministre peut évoquer les demandes de permis de démolir. Le camping est interdit ainsi que la publicité du moins dans les sites situés à l'intérieur d'une agglomération. L'inscription des sites est souvent relayée soit par le classement pour les sites naturels et ruraux, soit par les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager pour les ensembles bâtis (ZPAUP).

#### b) Le classement du site

##### 1) La procédure de classement

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

Une enquête publique est obligatoire si le classement porte sur une propriété privée. Le propriétaire doit faire connaître sa position relativement au classement. Son silence pendant 20 jours suivant la clôture de l'enquête vaut approbation si l'arrêté de mise à enquête lui a été notifié. En l'absence d'une telle notification le silence vaut au contraire opposition au classement. En cas d'accord du propriétaire le classement est prononcé par arrêté ministériel sinon la décision est prise par décret en Conseil d'État après avis de la Commission supérieure des sites.

##### 2) Les effets du classement

Les travaux nécessitent une autorisation spéciale, soit du ministre chargé des sites après avis de la CDSPP, soit du préfet du département qui peut saisir la CDSPP mais doit recueillir l'avis de l'Architecte des bâtiments de France. L'effet de l'inscription suit les terrains concernés, en quelque main qu'ils passent.

Certaines activités sont interdites : la publicité, le camping et le stationnement des caravanes. L'aliénation du site doit être notifiée au ministre dans les 15 jours de la vente

### B) Les espaces naturels sensibles

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

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

#### a) Les moyens...

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

##### 1) Les moyens fiscaux : la taxe départementale des espaces naturels sensibles

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



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

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

## 2) Les moyens fonciers: le droit de préemption

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

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

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

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

## C) Les parcs naturels régionaux

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

A ce jour, quarante parcs ont été créés.

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

### a) La création du parc

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

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

### b) La charte constitutive du parc

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

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

### c) La gestion du parc

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

## II/ LA CONSERVATION DE LA NATURE

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

## A) Les parcs nationaux

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

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

### a) La création des parcs

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

### b) L'organisation des parcs

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

#### 1) Le conseil d'administration

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

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

### 2) Le conseil scientifique

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

### 3) Le directeur

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

## c) Le régime juridique des parcs

### 1) Les servitudes

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

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

### 2) Les pouvoirs

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

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

### 3) Les sanctions

Des contraventions sont prévues pour sanctionner les infractions. Des agents assermentés sont plus particulièrement chargés de les constater.

Enfin, des zones dites « réserves intégrales » peuvent être instituées dans un parc national afin d'assurer, dans un but scientifique, une protection plus grande de certains éléments de la faune et de la flore.

## B) Les réserves

### a) Les réserves naturelles

La loi du 16 juillet 1976 a prévu dans son chapitre III l'existence de réserves naturelles. Elles devaient succéder aux réserves que la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1957 avait mises en place, mais qui étaient relativement inadaptées.

Aujourd'hui le Code de l'environnement régit dans ses articles L 332-1 et suivants leur création mais fixe aussi l'essentiel de leur régime juridique.

### 1) Leur création

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

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

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

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

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

### 2) Leur régime juridique

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

Aucune modification de l'état de l'environnement ne peut être apportée sans autorisation. Les activités industrielles sont en principe interdites.

La chasse et la pêche sont également réglementées.

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

## b) Les autres réserves

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

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

### 2) Réserves volontaires

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

label par tacite reconduction C'est une procédure déconcentrée qui relève de la compétence du Préfet de département.

### **3) Les réserves Ramsar**

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

Dix sept zones ont été choisies selon des critères tels que la présence d'espèces animales et végétales rares, en danger ou en grand nombre (oiseaux d'eau notamment) ou le rôle qu'elle joue pour le maintien des populations humaines.

Ce choix constitue, pour chacune des zones humides concernées, un label de reconnaissance international, et non une protection réglementaire ou une mesure contraignante. Il met en évidence la nécessité de maintenir et de préserver les caractéristiques écologiques et les richesses de ces zones, par une utilisation rationnelle des ressources.

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

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

### **4) L'arrêté de biotope**

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

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

## URBANISME/ENVIRONNEMENT :

# Les instruments d'information en matière d'environnement

En matière d'environnement il est important de connaître les risques et les dangers. A cette fin des instruments ont été mis en place. Il s'agit essentiellement des études d'impact et des enquêtes publiques.

## I/ LES ÉTUDES D'IMPACT

La loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature a posé le principe selon lequel les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation ainsi que les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement. A cette fin, des études d'impact doivent être menées. Le Code de l'environnement rassemble dans ses articles L122-1 à L122-3 les dispositions régissant tant le domaine que le contenu des études d'impact ainsi que le contrôle.

## A) Le domaine des études d'impact

### a) Le principe

Il est énoncé par l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976. Ce sont tous les ouvrages importants ayant une incidence sur l'environnement. Aucune liste énumérative n'est donnée. Toutefois la loi prévoit des exceptions elles ont été précisées par décret.

### b) Les exceptions

Elles sont énoncées par le décret n° 93-245 du 25 février 1993.

#### 1) Les travaux d'entretien et de grosses réparations

Cela vaut quels que soient les ouvrages ou aménagements auxquels ils se rapportent.

#### 2) Les ouvrages et travaux définis aux annexes I et II jointes du décret n° 93-245 du 25 février 1993

– Annexe I: (Article 3-B du décret)

Il s'agit entre autres d'ouvrages et travaux sur le domaine public fluvial et maritime, d'ouvrages de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques, de réservoirs de stockage d'eau ou encore de travaux d'aménagement de terrains de camping comportant moins de 200 emplacements.

– Annexe II: (Article 3-B du décret)

Il s'agit entre autres de lotissements situés dans des communes ou parties de communes « non dotées à la date du dépôt de la demande » d'un plan d'occupation des sols « ou d'un document en tenant lieu ayant fait l'objet d'une enquête publique », d'aménagement de terrains pour le stationnement de caravanes ou encore de clôtures soumises à l'autorisation prévue à l'article L 441-2 du Code de l'urbanisme.

#### 3) Dans tous ces cas une notice d'impact est réalisée.

##### Le dossier est simplifié.

Les aménagements, ouvrages et travaux dont le coût total est inférieur à 1,83 millions d'euros.

En cas de réalisation fractionnée, le montant à retenir est celui du programme général.

Dans ces cas également une notice d'impact est réalisée. Le dossier est simplifié.

### c) Les exceptions à l'exception

Ce qui veut dire que l'on revient au principe de l'étude d'impact. Ces exceptions sont énoncées par l'annexe III du décret n° 93-245 du 25 février 1993.

Il s'agit entre autres :

- Les opérations de remembrement rural, « y compris les travaux connexes »
- Les travaux d'installation ou de modernisation des ouvrages de transport et de distribution d'électricité de tension supérieure ou égale à « 63 kV » (supprimé : à l'exclusion des ouvrages souterrains)
- L'ouverture de travaux d'exploitation de mines
- L'aménagement de stockages souterrains de gaz, d'hydrocarbures ou de produits chimiques;
- Les réservoirs de stockage d'eau autres que les réservoirs enterrés ou semi-enterrés
- Les terrains de golf dont le coût total est égal ou supérieur à 12 millions de francs ou qui sont accompagnés d'opérations de construction d'une surface hors œuvre nette égale ou supérieure à 1000 mètres carrés;

## B) Le contenu des études d'impact

Il faut distinguer le contenu de droit commun et les contenus particuliers

### a) Le contenu de droit commun

- une analyse de l'état initial du site et de son environnement portant notamment sur les richesses naturelles et les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, ainsi que sur les biens matériels et le patrimoine culturel susceptibles d'être affectés par le projet;
- une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents de l'installation sur l'environnement et en particulier sur les sites et paysages, la faune et la flore, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'agriculture, l'hygiène, la salubrité et la sécurité publiques, sur la protection des biens matériels et du patrimoine culturel. Cette analyse précise notamment, l'origine, la nature et la gravité des pollutions de l'air, de l'eau et des sols, le volume et le caractère polluant des déchets, le niveau acoustique des appareils qui seront employés ainsi que les vibrations qu'ils peuvent provoquer, le mode et les conditions d'approvisionnement en eau et d'utilisation de l'eau, les effets sur la santé doivent être spécifiquement abordés.

- les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les solutions envisagées, le projet présenté a été retenu
  - les mesures envisagées par le demandeur pour supprimer, limiter et si possible compenser les inconvénients de l'installation ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes. Ces mesures font l'objet de descriptifs précisant les dispositions d'aménagement et d'exploitation prévues, leurs caractéristiques détaillées ainsi que les performances attendues notamment en ce qui concerne la protection des eaux souterraines, l'épuration et l'évacuation des eaux résiduelles et des émanations gazeuses, l'élimination des déchets et résidus de l'exploitation, les conditions d'apport à l'installation des matières destinées à y être traitées et du transport des produits fabriqués.
- Afin de faciliter la prise de connaissance par le public des informations contenues dans l'étude, celle-ci fera l'objet d'un résumé non technique.

### **b) Les contenus particuliers**

- pour les carrières et les installations de stockage de déchets, les conditions de remise en état du site
- pour les installations classées, une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets de l'installation sur l'environnement mentionnant les difficultés éventuelles de nature technique ou scientifique rencontrées pour établir cette évaluation

## **C) Le contrôle des études d'impact**

Certaines mesures de contrôle ne sont pas sanctionnées, d'autres le sont au contraire.

### **a) Les contrôles non sanctionnés**

#### **1) Le contrôle du public**

C'est par la publicité qu'un contrôle du public peut être exercé. Deux cas sont à distinguer: Pour les travaux soumis à enquête publique, l'étude d'impact fait partie du dossier soumis à enquête publique, il est donc possible d'en prendre connaissance. Pour Les travaux non soumis à enquête publique, l'étude n'est connue qu'après la décision prise, ce qui limite son efficacité.

#### **2) Le contrôle de l'administration**

L'administration peut être saisie ou se saisir d'office d'une étude d'impact en vue de donner son avis. Il est purement consultatif. Mais il est communicable au public. De plus, pendant le délai de 45 jours dont dispose l'administration pour donner son avis les travaux sont suspendus.

### **b) Les contrôles sanctionnés: le juge**

Le juge peut être saisi et infliger une sanction. Celle-ci peut prendre deux formes:

#### **1) L'annulation**

L'autorisation de mener les travaux soumis à étude d'impact peut être déferée au juge. L'étude d'impact est un élément du dossier. Le juge vérifie donc la régularité de cet élément.

#### **2) Le sursis à exécution**

En cas d'absence d'étude d'impact le sursis à exécution est automatiquement accordé.

## **II/ LES ENQUÊTES PUBLIQUES**

La loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement a profondé-

ment modifié les dispositions en vigueur en matière d'enquêtes publiques. (Code de l'environnement, articles L 123-1 à L 123-16)

## **A) Les ouvrages soumis à enquête publique**

La liste des ouvrages donnant lieu à enquête est donnée par le décret n° 83-453 du 23 avril 1985. Il s'agit par exemple de travaux d'hydraulique agricole, de travaux de défense contre les eaux, de remontées mécaniques ou encore d'aérodromes.

## **B) La procédure de l'enquête publique**

### **a) Le dossier de l'enquête**

Il comprend les éléments suivants:

- Une notice explicative indiquant:
- L'objet de l'enquête
- Les caractéristiques les plus importantes de l'opération soumise à enquête
- Lorsque l'étude d'impact n'est pas requise: les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, parmi les partis envisagés par le maître de l'ouvrage, le projet soumis à enquête a été retenu
- L'étude d'impact ou la notice d'impact lorsque l'une ou l'autre est requise
- Le plan de situation
- Le plan général des travaux
- Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants
- Lorsque le maître de l'ouvrage est une personne publique, l'appréciation sommaire des dépenses, y compris le coût des acquisitions immobilières
- La mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative à l'opération considérée.

### **b) L'auteur de l'enquête**

#### **1) La désignation de l'enquêteur**

Le préfet saisit, en vue de la désignation d'un commissaire enquêteur ou d'une commission d'enquête, le président du tribunal administratif dans le ressort duquel doit être réalisée l'opération soumise à enquête.

Celui-ci désigne dans un délai de quinze jours un commissaire enquêteur ou les membres, d'une commission d'enquête parmi les personnes figurant sur une liste d'aptitude établie pour chaque département par une commission présidée par le président du tribunal administratif. Cette liste est rendue publique et fait l'objet d'au moins une révision annuelle.

Un expert chargé d'assister le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut être désigné. Le coût de cette expertise est à la charge du maître d'ouvrage.

#### **2) Les pouvoirs de l'enquêteur**

- Il peut recevoir tous documents, visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, après information préalable des propriétaires et des occupants par les soins de l'autorité compétente, entendre toutes personnes dont il juge l'audition utile et convoquer le maître d'ouvrage ou ses représentants ainsi que les autorités administratives intéressées.

-Il peut organiser, sous sa présidence, une réunion d'information et d'échange avec le public en présence du maître d'ouvrage

### **c) La sanction de l'enquête**

#### **1) Le caractère public de l'enquête**

Le préfet annonce l'ouverture de l'enquête, quinze jours avant celle-ci dans deux journaux. Le dossier peut être consulté par le public dans des lieux et à des heures qui doivent permettre au plus large public d'en prendre connaissance.

Des observations et des contre-propositions peuvent être consignées dans un registre aux feuilles non mobiles, cotés et paraphés.

Un rapport est établi par le commissaire et adressé au président du Tribunal administratif, au maître de l'ouvrage, ainsi qu'à l'autorité compétente.

#### **2) Effets de l'enquête en cas de conclusions défavorables**

En cas de conclusions défavorables du commissaire enquêteur, le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci.

Ces mêmes dispositions s'appliquent également lorsqu'une décision a été prise sans que l'enquête publique ait eu lieu.

Enfin, tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales ayant donné lieu à des conclusions défavorables doit faire l'objet d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement concerné.



## URBANISME/ENVIRONNEMENT :

# La protection des espèces

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

## I/ LES MESURES DE PROTECTION DIRECTES

La France possède une grande diversité biologique. 44 % des espèces de vertébrés présentes sont protégées par la loi sur la protection de la nature et près de 7 % des plantes vasculaires.

La protection est le résultat soit d'interdictions, soit d'autorisations.

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

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

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

#### a) Les espèces protégées

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

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

#### Arrêté du 17 avril 1981

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

##### CHIROPTÈRES

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

##### INSECTIVORES

###### Talpidés,

Desman des Pyrénées (*Galemys pyrenaicus*).

###### Erinacéides.

Hérisson d'Europe (*Erinaceus europaeus*).

Hérisson d'Algérie (*Erinaceus algirus*).

###### Soricides.

Musaraigne aquatique (*Neomys fodiens*).

Musaraigne de Miller (*Neomys anomalus*).

##### RONGEURS

###### Sciuridés.

Écureuil (*Sciurus vulgaris*).

###### Castoridés

Castor (*Castor fiber*).

##### CARNIVORES

###### Viverridés.

Genette (*Genetta geneta*).

##### Mustélidés

Vison (*Mustella lutreola*).

Loutre (*Lutra lutra*).

##### Félidés

Chat sauvage (*Felis sylvestris*).

##### Ongulés

Bovidés.

Bouquetin (*Capra ibex*).

### b) Les activités et comportements interdits

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

- La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat

- La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel

- La destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à ces espèces animales ou végétales

- La destruction des sites contenant des fossiles permettant d'étudier l'histoire du monde vivant ainsi que les premières activités humaines et la destruction ou l'enlèvement des fossiles présents sur ces sites

Toutes ces mesures peuvent être complétées dans certains départements par une réglementation préfectorale relative à certaines espèces en fonction de la situation de leurs populations dans ces départements.

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

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

La loi de 1976 sur la protection de la nature a repris ces dispositions. Elles figurent désormais dans l'article L 412-1 du Code de l'environnement.

Celui-ci précise quelles sont les activités soumises à autorisation. Il s'agit de:

La production, la détention, la cession à titre gratuit ou onéreux, l'utilisation, le transport, l'introduction quelle qu'en soit l'origine, l'importation sous tous régimes douaniers, l'exportation, la réexportation de tout ou partie d'animaux d'espèces non domestiques et de leurs produits ainsi que des végétaux d'espèces non cultivées et de leurs semences ou parties de plantes, dont la liste est fixée par arrêtés conjoints du ministre chargé de l'environnement et, en tant que de besoin, du ou des ministres compétents.

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

## II/ LES MESURES DE PROTECTION INDIRECTES

### A) Le contrôle de la chasse

#### a) Le droit de chasser

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

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

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

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

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

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

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

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

Les épreuves pratiques de l'examen portent sur :

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

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

##### 1) Les espèces protégées

Elles sont déterminées de manière positive à travers les listes d'espèces protégées par la loi du 10 juillet 1976 ( Voir supra). Mais elles sont également déterminées de manière négative à travers une liste des animaux considérés comme gibier qui est donnée par l'arrêté du 12 juin 1979.

##### Arrêté du 26 juin 1987

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

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

##### Gibier sédentaire

**Oiseaux :** colins, faisans de chasse, gélinotte des bois, lagopède alpin,

perdrix bartavelle, perdrix rouge, perdrix grise, téttras lyre (coq maillé) et téttras urogalle (coq maillé).

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

##### Gibier d'eau

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

##### Oiseaux de passage

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

##### 2) Les périodes de chasse

- La chasse n'est pas toujours ouverte l'article L. 424-2 du Code de l'environnement prévoit que les périodes d'ouverture de la chasse sont fixées par l'autorité administrative.

- Les oiseaux ne peuvent être chassés ni pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance. Les oiseaux migrateurs ne peuvent en outre être chassés pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification.

- La pratique de la chasse à tir est interdite du mercredi 6 heures au jeudi 6 heures. Cette interdiction ne s'applique pas aux postes fixes pour la chasse aux colombidés du 1<sup>er</sup> octobre au 15 novembre.

##### 3) Les plans de chasse

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

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

##### 4) Les réserves de chasse

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

- Des réserves de chasse et de faune sauvage peuvent être instituées par les préfets à la demande des détenteurs du droit de chasse ou d'office.

- Les réserves nationales de chasse et de faune sauvage sont créées par arrêté ministériel pour une durée minimum de six ans. Elles doivent avoir une importance particulière en raison de leur étendue ou du nombre des espèces. Elles sont gérées par l'ONF

### B) Le contrôle de la pêche

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

## **a) Le droit de pêcher**

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

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

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

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

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

### **1) Les limitations des captures**

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

- en déterminant les temps, saisons, heures pendant lesquels la pêche est autorisée.
- en fixant le nombre de captures autorisées pour certaines espèces et, le cas échéant, les conditions de capture
- en précisant les dimensions au-dessous desquelles les poissons de certaines espèces ne peuvent être pêchés et doivent être rejetés à l'eau

- en indiquant les dimensions des filets, engins et instruments de pêche dont l'usage est permis
- en énumérant les procédés et modes de pêche prohibés ainsi que les espèces de poissons avec lesquelles il est défendu d'appâter les hameçons, nasses, filets ou autres engins.

### **2) Les réserves de pêche**

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

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

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

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

# Indications de correction de la note de synthèse consacrée aux structures d'accueil de la petite enfance

(note publiée dans le cahier concours rédacteur n° 13 du 13 janvier 2003, p. 234 et s.)

Le sujet était le suivant :

« Vous êtes rédacteur au sein du service de la petite enfance de la ville de X. Le directeur général des services vous demande de rédiger à son attention une note administrative permettant de dégager les perspectives d'organisation de structures d'accueil de la petite enfance ».

La réglementation relative à l'accueil de la petite enfance n'était plus adaptée aux évolutions de la société. L'augmentation du temps partiel et les horaires variables, le développement du travail des femmes ont entraîné des aménagements qui n'ont pas empêché de revoir toute la conception de l'organisation de l'accueil de la petite enfance.

Pour répondre à une demande de plus en plus diversifiée, les collectivités locales, et plus particulièrement les communes, doivent privilégier des politiques d'offres globales. C'est pour cela que viennent d'être rénovés le cadre juridique des structures d'accueil de la petite enfance et leurs modes de financement adaptés.

## **I/ Un cadre juridique rénové**

A côté des missions clairement définies, confiées à des structures diver-

ses, sont édictées des règles de création simples et de fonctionnement souples.

### **A) missions et structures**

définition des missions, organisation des structures

### **B) règles de création et de fonctionnement**

rôle du président du conseil général, souplesse dans le nombre d'enfants accueillis

## **II/ Un financement adapté**

Afin de développer l'accueil des jeunes enfants, a été institué un fonds d'investissement exceptionnel petite enfance (FIPE), auquel les structures d'accueil peuvent aussi faire appel tant en investissement qu'en fonctionnement

### **A) L'aide à investissement**

Travaux éligibles, montant des subventions

### **B) L'aide au fonctionnement**

Les aides possibles (FIPE, DDASS)

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: février 2003