

mars 2008; que seul le premier article doit être regardé comme un document de propagande en faveur de la liste conduite par M<sup>me</sup> A. qui, compte tenu de sa gratuité, est assimilable à un don provenant d'une personne morale, prohibé par l'article L. 52-8 du code électoral». Cette irrégularité n'avait pas pour autant entraîné l'annulation de l'élection dans le cas d'espèce au regard notamment de l'écart de voix entre les listes, ni l'invalidation du compte de campagne de la candidate en raison du faible montant de ce don.

Dans l'arrêt de mai 2012, la haute juridiction a simplement considéré que si le fond du propos tenu par l'élue d'opposition était susceptible de revêtir le caractère d'une propagande électorale, la publication de son article ne l'engageait qu'à titre personnel et, de ce fait, ne constituait pas un don en faveur de la candidate prohibé par l'article L. 58-2 du code électoral. Le juge administratif marque ainsi sa volonté de considérer que la presse locale peut, lorsqu'elle est dévouée, être assimilée à un document électoral et, de ce fait, faire l'objet d'une sanction au titre du droit électoral.

Il résulte de ces propos que si la liberté d'expression des courants minoritaires doit bien évidemment être respectée dans un souci de démocratisation des débats, la démocratie locale gagnerait très certainement à ce que cette liberté d'expression se concentre sur des objets bien définis. En effet, permettre en période électorale ou pré-électorale à des élus, fussent-ils de l'opposition, de mener une campagne électorale ou de diffuser des messages tendancieux sans contrôle du directeur de la publication pose question. Cela d'autant plus que la majorité ne dispose pas dans le cas d'espèce d'un même droit. Certes, la jurisprudence *Elections municipales de Montreuil-sous-Bois* pouvait paraître excessive dans ses conséquences mais elle rappelait les règles de base de la responsabilité en matière de diffusion de presse.

Désormais, chaque élu est face à ses responsabilités, les abus peuvent être sanctionnés à la fois devant le juge pénal et dans le cadre du droit électoral. Pour autant, il est patent que certains courants politiques cherchent avant tout l'impact médiatique et ne s'encombrent pas des retombées judiciaires. De plus, pour être sanctionnées au regard du droit électoral les irrégularités doivent avoir eu un impact direct sur les résultats et sur l'issue du scrutin, ce qui n'est le cas que lorsque les écarts de voix sont faibles entre les candidats.

Dès lors, le bulletin municipal, présenté pendant longtemps comme un outil au service de l'exécutif, devient aussi un moyen d'action de l'opposition. L'arrêt en question est venu bouleverser un équilibre, sans réellement apporter une totale satisfaction. Sanctionner les résultats d'une élection sur le fondement du droit applicable en matière de financement des campagnes électorales et alors même que la commune n'était pas directement à l'origine des propos tenus n'était pas satisfaisant; laisser libre cours à l'opposition ne l'est pas plus et ne prévient pas non plus les dérives.

Il restera très certainement au Conseil d'Etat à affiner sa position au regard de l'utilisation qui sera faite de cette nouvelle jurisprudence. Le maire pourra quant à lui tenter d'encadrer cette expression dans le règlement intérieur de la commune (v. not., sur ce point, CE 28 janv. 2004, *Commune de Pertuis*, req. n° 256544, AJDA 2004. 932, obs. S. Brondel) afin notamment de limiter sa responsabilité pénale en qualité de directeur de la publication. Cet encadrement doit cependant demeurer dans une juste mesure qui reste à définir.

**Martine Long**

MC-HDR à l'université d'Angers, DCS 3128 Droit et changement social, université de Nantes

## ENVIRONNEMENT

### Le « propriétaire innocent » face à la police des déchets

La Cour de cassation instaure un mécanisme de présomption simple, selon lequel le propriétaire du terrain où des déchets ont été entreposés en est le détenteur, à moins qu'il apporte la preuve qu'il est étranger au fait de leur abandon et/ou qu'il ne l'a pas permis ou facilité de manière indirecte par négligence ou complaisance à l'égard de l'auteur du dépôt.

**Ch. 3<sup>e</sup>, 11 juillet 2012.**  
**Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), n° 11-10.478**

DÉCHET - Elimination - Détention - Police

## ARRÊT

Sur le moyen unique :

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Toulouse, 18 oct. 2010), que M<sup>mes</sup> Rey et Estève ont donné à bail à M<sup>me</sup> Beziat un terrain pour l'exercice d'une activité de conditionnement et de commercialisation de produits chimiques, installation classée pour la protection de l'environnement; que le bail a été résilié et la liquidation judiciaire de M<sup>me</sup> Beziat clôturée pour insuffisance d'actifs; que des produits chimiques avaient été abandonnés sur le site dont les propriétaires ont repris possession; que le préfet a confié à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (l'ADEME) le soin de conduire les travaux d'élimination des déchets abandonnés; que l'ADEME, après avoir mené à bien ces travaux, a assigné M<sup>mes</sup> Rey et Estève pour les voir condamner, sur le fondement de l'article L. 541-2 du code de l'environnement, à lui régler la somme de 246 917 €; Attendu que l'ADEME fait grief à l'arrêt de rejeter cette demande, alors, selon le moyen, qu'aux termes de l'article L. 541-2 du code de l'environnement, toute personne qui produit ou détient des déchets dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination dans des conditions propres à éviter lesdits effets et qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la directive CEE n° 75-442 du 15 juillet 1975, on entend par « détenteur » le producteur des déchets ou la personne physique ou morale qui a les déchets « en sa possession »; que ce texte qualifie de détenteur la personne qui a les déchets en sa possession, sans qu'il puisse être dérogé à cette qualification pour une quelconque raison et que le propriétaire d'un terrain sur lequel se trouvent des déchets en est donc le détenteur dès lors qu'il jouit des attributs de son droit de propriété, lesquels lui confèrent la possession desdits déchets; qu'en déboutant l'ADEME de ses demandes dirigées contre les M<sup>mes</sup> Rey et Estève, aux motifs que, bien qu'ayant recouvré les attributs de leur droit de propriété sur le terrain sur lequel se trouvaient des déchets, elles n'avaient pas, à l'occasion de la production de ces déchets, eu de pouvoir de contrôle et de direction sur l'activité qui les avait générés, cependant qu'elles n'avaient pas elles-mêmes, par leur propre activité, contribué à un risque de pollution, et aux motifs que l'abandon des déchets sur leur terrain ne leur était pas imputable, la cour d'appel a violé l'article L. 541-2



du code de l'environnement interprété à la lumière des objectifs assignés aux Etats membres par la directive CEE n° 75-442 du 15 juillet 1975; Mais attendu qu'en l'absence de tout autre responsable, le propriétaire d'un terrain où des déchets ont été entreposés en est, à ce seul titre, le détenteur au sens des articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement dans leur rédaction applicable, tels qu'éclairés par les dispositions de la directive CEE n° 75-442 du 15 juillet 1975, applicable, à moins qu'il ne démontre être étranger au fait de leur abandon et ne l'avoir pas permis ou facilité par négligence ou complaisance; qu'ayant, par motifs propres et adoptés, retenu que si M<sup>mes</sup> Rey et Estève étaient propriétaires du terrain sur lequel des déchets avaient été abandonnés par l'exploitant, elles ne pouvaient pas se voir reprocher un comportement fautif, la cour d'appel en a exactement déduit qu'elles n'étaient pas débitrices de l'obligation d'élimination de ces déchets et tenues de régler à l'ADEME le coût des travaux; D'où il suit que le moyen n'est pas fondé; Par ces motifs: Rejette le pourvoi;

## NOTE

Le 11 juillet 2012 a été rendu cet important arrêt de la Cour de cassation, destiné à être publié au Bulletin de la haute juridiction. Cette décision fait écho à l'arrêt du Conseil d'Etat *Commune de Palais-sur-Vienne* (CE 26 juill. 2011, req. n° 328651, Lebon; AJDA 2011. 1528; D. 2011. 2694, obs. F. G. Trébulle; AJDI 2012. 361, obs. B. Wertenschlag et T. Geib; AJCT 2011. 572, obs. M. Moliner-Dubost; RJEP 2012, n° 697, comm. M. Guyomar; *Envir.* 2011, n° 12, comm. P. Billet), en ce qui concerne l'obligation d'élimination qui peut être mise à la charge du propriétaire d'un terrain sur lequel des déchets ont été entreposés.

### I - Une intervention de l'ADEME en l'absence d'exploitant responsable

Dans cette affaire, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a été contrainte de procéder à l'enlèvement de divers produits chimiques qui avaient été abandonnés sur un site plusieurs années auparavant, à la suite de l'arrêt d'une activité industrielle. En l'occurrence, les propriétaires avaient donné à bail en 1971 un terrain de plus de 6 300 m<sup>2</sup> comprenant en particulier un hangar au sein duquel les preneurs exerçaient une activité de conditionnement et de commerce de produits chimiques soumise à déclaration au titre de la réglementation relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

L'exploitation industrielle du site a perduré pendant plus de vingt ans, jusqu'à l'ouverture d'une procédure de redressement puis de liquidation judiciaire, finalement clôturée pour insuffisance d'actif en mars 1999.

A la suite de l'effondrement, à défaut d'entretien par le locataire, d'une partie du hangar, les propriétaires ont obtenu la résiliation du bail commercial par un jugement du tribunal d'instance de Toulouse du 19 mai 1995, confirmé en appel le 10 décembre 1996. Ils ont ainsi pu reprendre possession des lieux de manière anticipée en octobre 1998 et ont alors constaté la présence de nombreux produits dangereux sur leur propriété.

Confrontés à cette situation délicate, les propriétaires du terrain ont décidé de contre-attaquer en initiant deux procédures distinctes à l'encontre de leur ancien locataire. Ils ont d'abord porté plainte au pénal du chef de délit d'abandon de déchets dangereux. Ils ont, par ailleurs, sollicité du juge des référés la condamnation des anciens occupants du terrain au versement d'une provision

correspondant au coût des opérations d'évacuation des produits toxiques abandonnés.

Les services de la gendarmerie, puis de l'inspection des installations classées, se sont rendus sur place. Ils ont ainsi pu relever que le site était encombré d'une importante quantité de produits chimiques sans aucune protection du sol, constituant une menace sérieuse pour les personnes susceptibles de pénétrer sur le site et pour l'environnement. Alerté par ses services, le préfet a pris un premier arrêté imposant au dernier exploitant la réalisation de travaux de réhabilitation sur le fondement de la législation relative aux installations classées. Ce premier arrêté n'ayant pas été exécuté, le préfet s'est tourné vers les propriétaires du site afin de leur enjoindre, sur le même fondement, de procéder à la remise en état. Saisi d'un recours en annulation formé contre chacune des deux décisions précitées, le tribunal administratif de Toulouse a – fort logiquement – rejeté le premier recours mais a, en revanche, prononcé l'annulation du second arrêté, au motif que ce dernier avait été notifié au propriétaire et non au dernier exploitant des installations classées à l'origine de la pollution.

En l'absence de patrimoine responsable, le préfet s'est résolu à faire application des dispositions de l'article L. 541-3 du code de l'environnement alors en vigueur, qui lui permettaient de faire appel à l'ADEME, lorsqu'« en raison de la disparition ou de l'insolvabilité du producteur ou du détenteur de déchets », la mise en œuvre des sanctions administratives prévues par le code de l'environnement ne lui avait « pas permis d'obtenir la remise en état du site pollué par ces déchets ».

C'est ainsi que le représentant de l'Etat a, par deux arrêtés du 22 juin puis du 11 octobre 2000, chargé l'ADEME d'assurer la remise en état du site pollué par les déchets. En exécution des arrêtés précités, l'Agence a assuré la maîtrise d'ouvrage des opérations d'élimination des déchets et de mise en sécurité du site.

### II - L'action récursoire de l'ADEME à l'encontre des propriétaires du site

Contrainte d'engager près de 250 000 € pour éliminer les déchets et mettre le site en sécurité, l'ADEME a assigné les propriétaires du terrain devant le tribunal de grande instance de Toulouse en vue d'obtenir par la voie judiciaire le remboursement des sommes engagées.

Déboutée de l'intégralité de ses demandes en première instance, l'Agence a interjeté appel devant la cour d'appel de Toulouse. Cette dernière a confirmé le jugement litigieux, après avoir relevé que les propriétaires intimés ne pouvaient, au sens de l'article L. 541-2 du code de l'environnement, être déclarés détenteurs des déchets demeurant sur le site après leur entrée en possession, « dès lors que l'abandon de ces déchets a pour origine la cessation d'activité d'une installation classée, qu'il est intervenu alors que les propriétaires n'avaient aucun pouvoir de direction et de contrôle sur les locaux litigieux ainsi que sur les produits qui y étaient entreposés, et qu'eux-mêmes n'ont pas par leur propre activité contribué à un risque de survenance de pollution ».

Ajoutant qu'en égard aux démarches entreprises par les propriétaires (dépôt de plainte, recours en annulation contre l'arrêté préfectoral de réhabilitation et saisine du juge des référés),

(1) Ces dispositions, légèrement modifiées par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets, figurent désormais à l'article L. 541-3 V du code de l'environnement, lequel énonce que « si le producteur ou le détenteur des déchets ne peut être identifié ou s'il est insolvable, l'Etat peut, avec le concours financier éventuel des collectivités territoriales, confier la gestion des déchets et la remise en état du site pollué par ces déchets à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ou à un autre établissement public compétent ».

ces derniers ne pouvaient « se voir reprocher aucun comportement fautif », la cour d'appel a jugé que l'ADEME n'était pas fondée à demander aux propriétaires de prendre en charge les frais exposés pour éliminer les déchets (CA Toulouse 18 oct. 2010, n° RG 09/03811).

### III - La décision de la Cour de cassation sur le « propriétaire innocent »...

L'ADEME a décidé de saisir la Cour de cassation de la question soulevée, laquelle revêtait pour elle une importance stratégique. A l'appui de son pourvoi, l'Agence mettait plus particulièrement l'accent sur le fait que les propriétaires du site pouvaient, en cette seule qualité, être qualifiés de détenteurs des déchets et étaient, à ce titre, responsables de leur élimination en application de l'article L. 541-2 du code de l'environnement. Elle invoquait, en particulier, l'article 1<sup>er</sup> de la directive Déchets CEE n° 75-442 du 15 juillet 1975 (transposé à l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement), lequel qualifie de détenteur toute personne qui a les déchets « en sa possession ».

En substance, l'ADEME défendait ainsi une interprétation stricte des textes, selon laquelle le propriétaire d'un terrain sur lequel se trouvent des déchets devrait toujours être regardé comme étant le détenteur de ces déchets et être chargé de leur élimination, quelles que soient les circonstances de l'espèce.

La Cour de cassation a rejeté le pourvoi, estimant qu'« en l'absence de tout autre responsable, le propriétaire d'un terrain où des déchets ont été entreposés en est, à ce seul titre, le détenteur au sens des articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement [...], tels qu'éclairés par les dispositions de la directive CEE n° 75-442 du 15 juillet 1975 [...], à moins qu'il ne démontre être étranger au fait de leur abandon et ne l'avoir pas permis ou facilité par négligence ou complaisance ».

La haute juridiction a ainsi confirmé la solution retenue par la cour d'appel de Toulouse, en ce que cette dernière avait considéré qu'en l'absence de « comportement fautif » de la part des propriétaires, ces derniers ne devaient pas être regardés comme les détenteurs des déchets et n'étaient donc pas débiteurs de l'obligation d'élimination des déchets. Au-delà, on soulignera que la Cour de cassation instaure un mécanisme de présomption simple, selon lequel le propriétaire du terrain où des déchets sont entreposés en est le détenteur, à moins qu'il apporte la preuve qu'il est « étranger au fait de leur abandon » et/ou qu'il ne l'a pas permis ou facilité de manière indirecte par négligence ou complaisance à l'égard de l'auteur du dépôt. Pour échapper à la qualité de détenteur des déchets et à la responsabilité de leur élimination, le propriétaire devra donc présenter au juge une démonstration négative, par essence délicate à constituer.

En apportant ces importantes précisions, l'arrêt rendu clarifie les contours de la jurisprudence judiciaire relative aux « propriétaires innocents », confrontés à la présence de déchets dont l'abandon ne leur est imputable à aucun titre. Il marque en cela une rupture par rapport à certaines décisions rendues par les juridictions du fond (v. not. CA Bordeaux 27 févr. 2007, *M. Robert X. c/ ADEME*, n° 05/004619; CA Grenoble 9 janv. 2012, *ADEME c/ Chabroud et autres*, n° 9/01417; dans ces deux arrêts, le juge a adopté une approche objective de la qualité de détenteur, estimant que le propriétaire du site ayant les déchets en sa possession devait dans tous les cas être regardé comme le détenteur des déchets et était tenu d'en assurer l'élimination), mais s'inscrit, en revanche, dans le prolongement de l'arrêt du Conseil d'Etat *Commune de Palais-sur-Vienne*, rendu le 26 juillet 2011 qui a permis d'asseoir la position du juge administratif.

### IV - ...fait écho à l'arrêt du Conseil d'Etat *Commune de Palais-sur-Vienne*

Par l'arrêt *Commune de Palais-sur-Vienne*, rendu aux conclusions du rapporteur public Mattias Guyomar, le Conseil d'Etat a précisé les hypothèses dans lesquelles un propriétaire doit être regardé comme détenteur des déchets présents sur son terrain au sens de l'article L. 541-2 du code de l'environnement. Précisément, la haute assemblée a décidé que « le propriétaire du terrain sur lequel sont entreposés des déchets peut, en l'absence de détenteur connu de ces déchets, être regardé comme le détenteur au sens de l'article L. 541-2 du code de l'environnement, notamment s'il a fait preuve de négligence à l'égard d'abandons sur son terrain ».

Concrètement, il ressort de cette décision, telle qu'éclairée par les conclusions de M. Guyomar, que la subsidiarité du propriétaire en matière de déchets n'est que subsidiaire et ne peut être recherchée que si le producteur des déchets a disparu et que, par ailleurs, ledit propriétaire a contribué, même indirectement ou passivement, à l'abandon des déchets sur sa propriété. L'élément conduisant le propriétaire à être qualifié de détenteur est protéiforme et s'entend largement. Il peut, notamment, résulter d'une abstention fautive caractérisant une négligence à l'égard de l'abandon des déchets (il pourrait s'agir, par exemple, d'un défaut de surveillance de son terrain ou, plus clairement encore, d'une absence de réaction face à des dépôts « sauvages » constatés sur sa propriété).

Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 juillet 2011, la règle était donc claire devant le juge administratif : le fait d'être en possession des déchets permet de qualifier le propriétaire d'un terrain de détenteur et le rend donc responsable sur le plan administratif de l'élimination des déchets présents sur sa propriété, à condition toutefois qu'il n'existe pas d'autre détenteur ou producteur identifiable et que le propriétaire ait joué un rôle direct ou indirect dans l'abandon des déchets, notamment par sa négligence (on relève néanmoins une décision discordante, rendue quelques semaines après l'arrêt du Conseil d'Etat par la cour administrative d'appel de Lyon : par cette décision, la cour semble avoir retenu une acception purement objective de la situation du propriétaire, déduisant de cette seule qualité celle de détenteur des déchets présents sur son site : CAA Lyon 20 sept. 2011, *Commune d'Issoire*, req. n° 09LY00514).

Ce faisant, le Conseil d'Etat a sans doute souhaité stabiliser une jurisprudence administrative qui manquait jusqu'alors de cohérence, certaines juridictions du fond estimant que le propriétaire des terrains d'assiette pouvait dans tous les cas endosser la responsabilité de l'élimination des déchets en tant que détenteur (CAA Nantes 25 juin 2008, *SCI Tuilargences*, req. n° 07NT02864; CAA Lyon 22 févr. 2011, *SCI Marquet*, req. n° 09LY01887), tandis que d'autres considéraient au contraire qu'en l'absence de tout acte d'appropriation des déchets ou de comportement fautif, le propriétaire ne pouvait être qualifié de détenteur des déchets au sens du code de l'environnement (CAA Bordeaux 6 avr. 2009, *Société Watteiez*, req. n° 08BX00315, AJDA 2009. 1332; CAA Paris 8 juill. 2004, *Commune de Garges-lès-Gonesse c/ Société Selectibanque*, req. n° 03PA00691).

### V - Une clarification relative de la situation des propriétaires confrontés à la présence de déchets sur leur terrain

A son tour, la Cour de cassation a retenu une solution similaire dans son arrêt du 11 juillet 2012. Désormais, il est possible de considérer, devant les deux ordres de juridiction, qu'en l'absence de producteur ou d'autre détenteur connu, le propriétaire du terrain



sur lequel sont entreposés des déchets ne peut être chargé matériellement ou financièrement de leur élimination qu'à la condition qu'il ait directement ou indirectement participé à leur abandon, éventuellement par négligence.

On ne peut que se réjouir, sur le principe, de l'effort de clarification auquel se sont livrés, à un an d'intervalle, les deux hautes juridictions.

Toutefois, la caractérisation du comportement fautif du propriétaire relèvera d'un examen au cas par cas qui pourrait s'avérer bien difficile à mettre en œuvre dans la pratique. S'il est constant que le propriétaire totalement innocent, victime d'abandons intempestifs de déchets sur son terrain, échappera à la qualité de détenteur des déchets, il existe une multitude de situations intermédiaires dans lesquelles il sera sans doute délicat de déterminer si le propriétaire du site a été l'auteur d'une négligence ou d'une légèreté coupables.

Dans ce contexte de relative incertitude, on ne saurait que trop conseiller aux propriétaires confrontés à la découverte de déchets sur leur terrain d'envisager des actions rapides, en déposant plainte (éventuellement contre X) et en actionnant les leviers administratifs et contentieux dont ils disposent. Une inertie de leur part pourrait, en effet, inciter le juge à relever *a posteriori* l'existence d'une négligence fautive qui les condamnerait à terme à supporter la charge financière de l'élimination des déchets.

**Hugo Chatagner**  
Avocat à la cour

## URBANISME

### Qui doit délivrer les autorisations d'urbanisme aux établissements hospitaliers ?

La loi HPST a eu pour effet de rompre le lien organique entre les établissements publics de santé et les collectivités territoriales. Ils constituent ainsi des établissements publics de l'Etat à part entière. Nonobstant ce changement statutaire, le maire est toujours compétent, selon le tribunal administratif de Lyon, pour délivrer les autorisations d'urbanisme en matière hospitalière.

Tribunal administratif de Lyon, 20 décembre 2010,  
Préfet du Rhône, req. n° 193

URBANISME - Autorisation d'urbanisme - Permis de construire - Délivrance - hôpitaux

## AVIS

La loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009, portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dite « Hôpital, patients, santé et territoire » (HPST), a notamment modifié les dispositions de l'article L. 6141-1 du code de la santé publique qui prévoyaient dans

leur rédaction antérieure que « les établissements publics de santé [...] sont communaux, intercommunaux, départementaux, interdépartementaux ou nationaux ». Alors que les hôpitaux étaient auparavant expressément rattachés à une collectivité, le législateur procède à une reformulation des dispositions susmentionnées qui prévoient désormais que « le ressort des centres hospitaliers peut être communal, intercommunal, départemental, régional, interrégional ou national ». La suppression, sauf rare exception, de toute référence au rattachement des établissements publics d'hospitalisation à une collectivité territoriale laisse en suspens la qualification d'établissement public, local ou de l'Etat, susceptible d'être donnée à ces établissements publics.

Si l'immense majorité des hôpitaux constituait des établissements communaux, il ne s'agissait plus pour autant d'un rattachement « par nature », impliqué par l'objet de l'établissement public, exerçant une ou des activités de service public entrant dans les attributions d'une collectivité déterminée et qui constituerait en quelque sorte le « prolongement personnalisé » de la collectivité, selon l'expression du professeur Chapus (*Droit administratif général*, Montchrestien, t. 1, 15<sup>e</sup> éd., 2001, p. 348). Le rattachement des établissements publics de santé à une collectivité territoriale n'est pas inhérent à ces établissements publics mais traduit l'héritage historique de la loi du 16 vendémiaire an V rattachant les hôpitaux publics à leur commune d'implantation ou de la loi du 30 juin 1838 pour les hôpitaux psychiatriques rattachés au département.

Il reste que « tout établissement public doit être techniquement rattaché à une personne morale » ainsi que l'a précisé le Conseil d'Etat, dans un avis du 16 juin 1992 (EDCE 1992, 419).

Lorsque la dimension fonctionnelle du rattachement d'un établissement public à une collectivité déterminée apparaît inopérante, la question ne peut se régler qu'en considération d'un rattachement purement technique pour l'application d'une législation particulière.

Un tel rattachement « pour ordre » a déjà été consacré par la jurisprudence de la haute juridiction administrative, s'agissant des associations syndicales autorisées qui ne peuvent être regardées, en raison de leur objet, comme rattachées à une collectivité locale au sens des dispositions du décret du 12 septembre 1947, lesquelles prévoient que peuvent seuls être affiliés à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales les agents des départements, des communes et de leurs établissements publics (CE 12 juill. 1995, *Tatin*, req. n° 143684).

Ainsi, la jurisprudence n'exclut pas la possibilité de rattachements différents en fonction du texte dont l'application est en cause.

Si la création des Agences régionales de santé (ARS) tend à renforcer l'aménagement territorial des politiques de santé en permettant à ces nouveaux établissements publics de mieux adapter les politiques de santé aux spécificités de chaque territoire, dans le cadre des objectifs fixés au niveau national, des objectifs fixés au niveau national, la loi du 22 juillet 2009 reste incontestablement marquée par une logique centralisatrice, l'objectif principal du législateur étant bien de créer « pour l'ensemble des établissements publics de santé un statut unique qui vise à simplifier leur gestion et de développer leur capacité d'adaptation ». La possibilité d'un rattachement d'un établissement public de santé à une collectivité donnée, pour l'application d'une législation en charge de préoccupations extérieures à celles portées par le code de la santé publique, conduit en l'espèce à faire prévaloir la logique décentralisatrice qui caractérise la détermination de l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme.

Les établissements publics de santé ne peuvent dès lors, être considérés comme des établissements publics de l'Etat au sens de l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme, qui n'envisage la compétence du préfet qu'à titre dérogatoire.

En conséquence, et par application de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme consacrant la compétence de principe du maire au nom de la commune pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, le maire de la commune siège de l'établissement est compétent pour délivrer un permis de construire ou de démolir à un établissement public de santé dont le ressort est départemental.