

la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

Réussir le concours d'attaché

2002

N°

22

- Droit civil : le mineur
- Urbanisme : le régime juridique des travaux publics
- Urbanisme : l'environnement
- Finances publiques : le caractère limitatif des crédits
- Finances publiques : l'élaboration du budget
- Actualité : analyse de la proposition de loi relative au nom patronymique

Sommaire

DROIT CIVIL : LE MINEUR

| | |
|--|------------|
| I/ LA PROTECTION DU MINEUR | 249 |
| I.1) La protection de sa personne | 249 |
| <i>I.1.1. Les titulaires de l'autorité parentale</i> | 249 |
| <i>I.1.2. Les prérogatives de l'autorité parentale</i> | 249 |
| I.2) La protection de ses biens | 250 |
| <i>I.2.1. L'administration légale pure et simple</i> | 250 |
| <i>I.2.2. L'administration légale sous contrôle judiciaire</i> | 250 |
| <i>I.2.3. La tutelle</i> | 250 |
| II/ L'INCAPACITÉ DU MINEUR | 250 |
| II.1) Le mineur non émancipé | 250 |
| II.2) Le mineur émancipé | 250 |
| <i>II.2.1. Les causes d'émancipation</i> | 250 |
| <i>II.2.2. Les effets de l'émancipation</i> | 250 |

URBANISME : LE RÉGIME JURIDIQUE DES TRAVAUX PUBLICS

| | |
|---|------------|
| I/ LES RÉGIMES DE RESPONSABILITÉ APPLICABLES AUX LITIGES ENTRE LE MAÎTRE DE L'OUVRAGE ET LES CONSTRUCTEURS | 251 |
| I.1) La responsabilité contractuelle | 251 |
| I.2) La responsabilité décennale | 251 |
| II/ LA RÉPARATION DES DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS | 252 |
| II.1) Le dommage de travaux publics | 252 |
| II.2) Les systèmes de responsabilité | 252 |
| <i>La responsabilité en matière d'accidents de travaux publics</i> | 252 |
| <i>La responsabilité en matière de dommages permanents de travaux publics</i> | 253 |
| II.3) Les modalités de la réparation | 253 |

URBANISME : L'ENVIRONNEMENT

| | |
|--|------------|
| I/ LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE | 254 |
| A) Les régions | 254 |
| <i>a) La co-responsabilité</i> | 254 |
| <i>b) L'initiative</i> | 254 |
| <i>c) Le transfert de compétences</i> | 254 |
| <i>d) L'exercice de la compétence</i> | 254 |
| B) Les départements | 254 |
| <i>a) La protection de la nature</i> | 254 |
| <i>b) L'aménagement du cadre de vie</i> | 254 |

| | |
|--|------------|
| c) La lutte contre les pollutions et les risques | 254 |
| C) Les communes | 255 |
| a) L'urbanisme municipal | 255 |
| b) La lutte contre les pollutions et nuisances | 255 |
| c) La protection des espaces naturels | 255 |
| II/ LA DÉCENTRALISATION FONCTIONNELLE | 255 |
| A) Les agences nationales | 255 |
| a) L'Ademe | 255 |
| b) L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) | 255 |
| c) Le Conseil supérieur de la pêche (CSP) | 256 |
| d) Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres | 256 |
| e) L'Institut français de l'environnement (Ifen) | 256 |
| f) L'Office national des forêts (ONF) | 256 |
| g) L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) | 257 |
| h) L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) | 257 |
| B) Les agences locales | 257 |
| a) Les agences de l'eau et les comités de bassin | 257 |
| b) Les parcs nationaux | 257 |
| c) Les réserves naturelles | 257 |

FINANCES PUBLIQUES : LE CARACTÈRE LIMITATIF DES CRÉDITS

| | |
|---|------------|
| I/ SIGNIFICATION | 259 |
| A) Technique | 259 |
| B) Politique | 259 |
| II/ DÉPASSEMENTS | 259 |
| A) Exceptions : les décrets d'avances (art 11) | 259 |
| 1 - En cas d'urgence: | 259 |
| 2 - En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national: | 259 |
| B) Limites | 259 |
| 1 - Les crédits évaluatifs (art 9 O) | 259 |
| 2 - Les crédits provisionnels (art 10 O) | 259 |

FINANCES PUBLIQUES : L'ÉLABORATION DU BUDGET

| | |
|---|------------|
| I/ L'ÉLABORATION ADMINISTRATIVE | 261 |
| A) La phase exploratoire | 261 |
| a) Les perspectives budgétaires (janvier-mars) | 261 |
| b) La lettre de cadrage (fin mars) | 261 |
| c) Le débat d'orientation budgétaire | 261 |
| B) La phase de mise au point | 261 |
| a) Les conférences budgétaires de la 1 ^{re} phase (mi- mai à mi-juillet) | 261 |
| b) Les lettres-plafonds | 261 |

| | |
|---|------------|
| c) Les conférences budgétaires de la 2 ^e phase | 261 |
| d) La mise au point définitive | 261 |
| II/ L'ÉLABORATION PARLEMENTAIRE | 261 |
| A) La procédure..... | 261 |
| a) L'encadrement de la procédure..... | 261 |
| b) Le déroulement de la procédure..... | 262 |
| B) Les pouvoirs | 262 |
| a) Le pouvoir d'amendement..... | 262 |
| b) Le pouvoir d'adoption | 262 |

ACTUALITÉ : ANALYSE DE LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE AU NOM PATRONYMIQUE

| | |
|---|------------|
| I/ LES RÈGLES ACTUELLES DE TRANSMISSION DU NOM PATRONYMIQUE..... | 263 |
| II/ LES MOTIFS DE LA PROPOSITION DE RÉFORME..... | 263 |
| - L'égalité entre l'homme et la femme: | 263 |
| - Le respect des engagements internationaux de la France: | 263 |
| - L'appauvrissement du patrimoine onomastique français: | 265 |
| III/ LES NOUVELLES RÈGLES PROPOSÉES | 265 |
| IV/ LES RÉSERVES SUSCITÉES PAR LA PROPOSITION DE RÉFORME | 265 |

DROIT CIVIL: Le mineur

« Le mineur est l'individu de l'un ou de l'autre sexe qui n'a point encore l'âge de dix-huit ans accomplis » (art. 388 du Code civil). En raison de son âge, la loi organise la protection du mineur (1) et frappe celui-ci d'une incapacité générale d'exercice (2).

I/ LA PROTECTION DU MINEUR

La protection accordée par la loi au mineur concerne à la fois sa personne (1.1.) et ses biens (1.2.)

1.1) La protection de sa personne

La protection de la personne du mineur est assurée par ceux qui détiennent l'autorité parentale. L'autorité parentale est destinée à protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé et sa moralité (art. 371-2 du Code civil). Pour y parvenir, la loi reconnaît certaines prérogatives (1.1.2.) aux titulaires de l'autorité parentale (1.1.1.)

1.1.1. Les titulaires de l'autorité parentale

Le Code civil de 1804 avait confié au père de famille l'ensemble des pouvoirs à l'égard de ses enfants mineurs. La loi du 4 juin 1970 a substitué le concept d'autorité parentale à celle de puissance paternelle. L'autorité parentale appartient au père et à la mère de l'enfant. Néanmoins, il faut distinguer la « titularité » de l'exercice de l'autorité parentale. Elle peut parfois se trouver dissociée.

A l'égard de l'enfant légitime, l'autorité parentale est exercée par les deux parents en commun s'ils sont mariés (art. 372 al. 1^{er} du Code civil). En principe, le divorce ou la séparation de corps des parents ne met pas fin à cet exercice en commun de l'autorité. Cependant, le juge fixera la résidence de l'enfant chez l'un ou l'autre de ses deux parents. Si l'un des père et mère décède ou perd temporairement ou définitivement l'exercice de l'autorité parentale, celui-ci est dévolu en entier à l'autre (art. 373-1 du Code civil). Un projet de loi sur le divorce prévoit de favoriser les accords des époux sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale, notamment en ce qui concerne l'hébergement des enfants ainsi que la contribution de chacun à leur entretien et à leur éducation. A l'égard de l'enfant naturel, lorsque sa filiation n'est établie qu'à l'égard de l'un de ses deux parents, celui-ci exerce seul l'autorité parentale. Si la filiation est établie à l'égard de ses deux parents, l'autorité parentale est exercée, en principe, par la mère. Toutefois, elle est exercée en commun par les deux parents s'ils en font la déclaration conjointe devant le greffier en chef du tribunal de grande instance (art. 374 al. 1 et 2 du Code civil). L'autorité parentale sera également exercée en commun par les deux parents s'ils ont tous deux reconnu l'enfant avant qu'il ait atteint l'âge d'un an et s'ils vivent ensemble au moment de la reconnaissance concomitante ou de la seconde reconnaissance (art. 372 al. 2 du Code civil). Un projet de loi est actuellement à l'étude afin de supprimer cette condition de cohabitation des parents au moment de la reconnaissance. L'autorité parentale serait, dès lors, exercée conjointement par les deux parents dès lors que l'enfant est reconnu par eux avant l'âge d'un an. Dans tous les cas, le juge aux affaires familiales peut modifier les conditions d'exercice de l'autorité parentale. (art. 374 al. 3 du Code civil). Celui des deux parents qui n'exerce pas l'autorité parentale bénéficie, sauf motifs graves, d'un droit de visite. Le juge peut lui accorder en outre un droit de surveillance (art. 374 al. 4 du Code civil).

A l'égard de l'enfant ayant fait l'objet d'une adoption plénière, les conditions d'exercice de l'autorité parentale sont les mêmes qu'à l'égard de l'enfant légitime. En ce qui concerne l'enfant ayant fait l'objet d'une adoption simple, l'autorité parentale est exercée par l'adoptant.

A l'égard des mineurs qui ne sont pas protégés par l'autorité parentale, la tutelle vise à remplacer celle-ci. Ce régime de protection concerne tant la personne du mineur que ses biens.

1.1.2. Les prérogatives de l'autorité parentale

Il ne s'agit pas seulement de pouvoir mais aussi d'autorité, c'est-à-dire un ensemble de droits et de devoirs conférés aux deux parents pour protéger l'enfant. L'art. 371-2 al. 2 du Code civil précise qu'ils ont à son égard droit et devoir de garde, de surveillance et d'éducation.

La garde est une notion qui a été officiellement supprimée par la loi Malhuret du 22 juillet 1987. Cependant, il n'en demeure pas moins que les parents ont le pouvoir et même le devoir de retenir leur enfant mineur auprès d'eux (art. 371-3 du Code civil).

La surveillance donne droit aux parents de contrôler les relations de l'enfant, de lui interdire certaines activités, de s'opposer à sa sortie du territoire, d'autoriser les traitements médicaux ou les interventions chirurgicales, etc. Elle implique le devoir de veiller à la sécurité du mineur mais aussi le devoir de faire en sorte que l'enfant ne nuise pas aux tiers.

L'éducation de l'enfant doit être assurée par ses parents. Elle concerne l'apprentissage scolaire qui est obligatoire. Elle concerne aussi la connaissance artistique, religieuse ainsi que les activités sportives et de loisirs.

Certaines décisions, les plus usuelles, sont prises valablement par l'un ou l'autre des parents, d'autres plus graves, supposent l'accord des deux parents (par exemple: la décision de procéder à une circoncision rituelle).

En cas de désaccord entre les deux parents, « la pratique qu'ils avaient précédemment pu suivre dans des occasions semblables leur tiendrait lieu de règle ». « A défaut de telle pratique ou en cas de contestation sur son existence ou son bien-fondé, le parent le plus diligent pourra saisir le juge aux affaires familiales qui statuera après avoir tenté de concilier les parties » (art. 372-1-1 du Code civil)

L'exercice de l'autorité parentale est contrôlé par le juge des enfants. Celui-ci peut ordonner des mesures d'assistance éducative « si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises » (art. 375 du Code civil). Il peut, dans certains cas, se saisir d'office.

Les parents peuvent être déchus de leur autorité parentale, en cas de faute pénale (crimes ou délits sur leur enfant pour lesquels les parents sont coauteurs ou complices; crimes ou délits commis par leur enfant pour lesquels les parents sont coauteurs ou complices) ou en dehors de toute faute pénale, si le tribunal de grande instance constate des « faits et des comportements graves qui mettent manifestement en danger la sécurité, la santé ou la moralité de l'enfant ». La déchéance peut être totale ou seulement partielle, limitée à certains attributs que le tribunal fixe. Les parents, à condition de justifier de circonstances nouvelles, peuvent ultérieurement introduire une requête en restitution de l'autorité parentale.

1.2) La protection de ses biens

L'administration des biens de l'enfant mineur est un attribut de l'autorité parentale. Cependant, la loi institue un régime spécial de protection lorsque le mineur n'est pas protégé par l'autorité parentale.

1.2.1. L'administration légale pure et simple

L'administration légale pure et simple concerne le mineur dont les père et mère exercent conjointement l'autorité parentale. Depuis la loi du 23 déc. 1985, les deux parents sont les administrateurs légaux des biens de leur enfant mineur.

Chacun des parents a le pouvoir de faire seul les actes conservatoires et les actes d'administration. En revanche, les actes de disposition nécessitent le consentement des deux parents. En cas de désaccord, le juge des tutelles tranche le conflit parental. En outre, certains actes graves, comme un emprunt ou la vente de gré à gré d'un immeuble, supposent l'autorisation du juge des tutelles.

1.2.2. L'administration légale sous contrôle judiciaire

L'administration légale sous contrôle judiciaire concerne le mineur dont les parents n'exercent pas l'autorité parentale en commun ou dont un seul parent est titulaire de l'autorité parentale.

Le parent qui exerce l'autorité parentale est seul administrateur des biens de son enfant mineur. Ce parent peut accomplir les actes conservatoires et d'administration. Les actes de disposition doivent être autorisés par le juge des tutelles.

1.2.3. La tutelle

La tutelle concerne le mineur à l'égard duquel aucun parent n'exerce l'autorité parentale.

Les actes les plus courants et les moins graves sont accomplis par le tuteur, sous la surveillance du subrogé tuteur. Les décisions les plus graves sont prises par le conseil de famille, présidé par le juge des tutelles et composé de membres de la famille ou de personnes qui s'intéressent à l'enfant. Le juge des tutelles exerce un contrôle et veille au respect des intérêts du mineur.

II/ L'INCAPACITÉ DU MINEUR

L'incapacité du mineur est une incapacité d'exercice. Le mineur est titulaire de droits mais il est incapable de les exercer lui-même. L'incapacité du mineur ne concerne en réalité que le mineur non émancipé (2.1), le mineur émancipé étant, en principe, capable comme un majeur (2.1).

II.1) Le mineur non émancipé

Le mineur est frappé d'une incapacité générale d'exercice. Néanmoins, sous les actes accomplis par un mineur seul ne sont pas annulables pour cause d'incapacité.

Les actes que le tuteur ou l'administrateur légal ne peut accomplir seul et qui sont conclus par le mineur seul sont frappés d'une nullité relative. L'action en nullité pour incapacité de son auteur peut être exercée par le représentant du mineur ou par l'incapable devenu majeur. Le délai de prescription est de 5 ans à compter de l'accomplissement de l'acte ou de la majorité de l'incapable protégé (art. 1304 du Code civil).

Les actes que l'administrateur légal ou le tuteur pouvait accomplir seul et qui sont accomplis par le mineur seul sont rescindables pour lésion. Cela signifie que l'acte n'est pas nul pour incapacité mais qu'il pourra être annulé s'il est lésionnaire. L'annulation de l'acte est donc subordonnée à la preuve d'une lésion.

L'annulation de l'acte accompli par le mineur seul entraîne la restitution de ce qu'il a payé. En revanche, l'article 1312 du Code civil prévoit que le mineur ne rend pas, en principe, ce qu'il a reçu à moins qu'il ne soit prouvé que le fonds ont tourné à son profit ou qu'il a frauduleusement trompé son cocontractant sur son âge.

Certains actes peuvent être accomplis valablement par le mineur seul. Il s'agit soit d'actes très personnels, comme la reconnaissance d'un enfant naturel ou la rédaction d'un testament à partir de 16 ans portant sur la moitié de ses biens (art. 904 du Code civil), soit d'actes peu graves, comme des actes conservatoires, ou des actes de la vie courante autorisés par l'usage (art. 389-3 et 450 du Code civil). Pour actes, le mineur doit se faire assister par des personnes investies de l'autorité parentale ou de la tutelle (mariage, contrat d'apprentissage).

Depuis la loi du 4 juillet 2001, une femme mineure peut solliciter une interruption volontaire de grossesse dans le secret, sans recueillir le consentement de l'un des titulaires de l'autorité parentale. Dans ce cas, la mineure se fait accompagner dans sa démarche par la personne majeure de son choix. (art. L. 2212-7 du Code de la Santé publique). Cette même loi précise que « la *ligature des trompes* ou des *canaux déférents à visée contraceptive* ne peut être pratiquée sur une *personne mineure* » (art. L. 2123-2 du Code de la Santé publique).

Concernant la responsabilité délictuelle et quasi-délictuelle du mineur, il répond de ses faits dommageables, tout comme un majeur, même s'il n'est pas doté d'une faculté de discernement suffisante. Généralement, les mineurs étant insolvable, les victimes agissent contre les parents, responsables des dommages causés par leur enfant mineur vivant avec eux sur le fondement de l'article 1384 alinéa 4 du Code civil.

II.2) Le mineur émancipé

II.2.1. Les causes d'émancipation

La loi prévoit deux causes d'émancipation.

L'émancipation du mineur joue de plein droit en cas de mariage du mineur (art. 476 du Code civil). Elle survit à la dissolution du mariage.

L'émancipation du mineur peut être accordée par le juge des tutelles lorsque le mineur a atteint l'âge de 16 ans (art. 477 du Code civil). La demande doit émaner soit des parents du mineur ou de l'un d'eux (art. 477 al. 2 et 3), soit du conseil de famille si le mineur reste sans père ni mère (art. 478 du Code civil). L'émancipation n'est pas de droit. Elle résulte d'une décision souveraine du juge des tutelles fondée sur de justes motifs. La loi prévoit l'audition du mineur.

II.2.2. Les effets de l'émancipation

Le mineur émancipé est capable comme un majeur. Il peut accomplir tous les actes de la vie civile.

Cependant, cette capacité connaît quelques limites. Le mineur, même émancipé, doit obtenir le consentement d'un des représentants de l'autorité parentale pour se marier, se donner en adoption. En matière commerciale, le mineur même émancipé ne peut être commerçant (art. 487 du Code civil).

URBANISME: Le régime juridique des travaux publics

I/LES RÉGIMES DE RESPONSABILITÉ APPLICABLES AUX LITIGES ENTRE LE MAÎTRE DE L'OUVRAGE ET LES CONSTRUCTEURS

I.1) La responsabilité contractuelle

Les manquements de l'entrepreneur à ses obligations contractuelles engage sa responsabilité vis à vis du maître d'ouvrage (par exemple pour une mauvaise exécution des travaux, une conception défectueuse des ouvrages); cette responsabilité contractuelle ne trouve à s'appliquer que durant les relations contractuelles qui prennent fin avec la réception sans réserve des travaux.

Dans ce cas, il appartiendra de demander au juge administratif, juge du marché, la réparation du préjudice subi en engageant la responsabilité contractuelle de l'entrepreneur. L'appréciation de la responsabilité dépend évidemment des obligations découlant du marché qui peuvent être très diverses et le juge tiendra compte de l'attitudes parties.

Lorsque le maître d'ouvrage impose à l'entrepreneur des procédés inadéquats, suscite des travaux supplémentaires par son impéritie, ou occasionne des retards par sa négligence, sa responsabilité est engagée dans la mesure où l'entrepreneur prouve que son attitude a été fautive. Mais si par contre un entrepreneur ne respecte pas les délais prévus au contrat, il engagera sa responsabilité.

Lorsqu'il est question du choix et de la mise en œuvre des matériaux, le Conseil d'État n'engage la responsabilité de l'entrepreneur que si la connaissance qu'il doit posséder de son métier devait normalement le conduire à prévoir les conséquences dommageables tenant à la nature desdits matériaux. En matière d'exécution proprement dite, il se montre plus rigoureux et retient parfois la responsabilité de l'entrepreneur au seul motif que les résultats prévus par le contrat n'ont pas été atteints. Dès lors que les conditions de mise en jeu de la responsabilité de l'une ou l'autre des parties au marché sont réunies, la réparation doit couvrir l'intégralité du préjudice.

En matière de retards occasionnés par le maître de l'ouvrage, de mesures intempestives ordonnées par celui-ci ou de sanctions prises irrégulièrement, l'entrepreneur est indemnisé aussi bien des frais supplémentaires qu'il a dû engager pour appliquer les décisions du maître de l'ouvrage ou réparer leurs conséquences, que de la perte subie du fait de l'immobilisation prolongée de son matériel ou de l'inutilité de certains travaux préparatoires.

S'agissant des malfaçons causées à l'ouvrage par le fait de l'entrepreneur, le juge administratif considère qu'il doit réparer, non seulement le dommage lui-même (prix des travaux de réfection), mais également toutes ses conséquences directes (indemnités correspondant aux troubles de jouissance, à la moins-value affectant l'ouvrage, etc.).

Selon la jurisprudence, la valeur des dommages s'apprécie à la date où « leur cause ayant pris fin et leur étendue étant connue, il pouvait être procédé aux travaux destinés à les réparer »; le Conseil d'État fixe en général cette date à la présentation du rapport d'expert, mais il ne s'agit pas là d'une règle absolue.

I.2) La responsabilité décennale

La responsabilité décennale pèse sur les constructeurs, qu'ils interviennent au stade de la conception (tels les architectes, bureaux d'études ou de contrôle, ingénieurs conseils) ou de l'exécution (tels les entrepreneurs).

Elle bénéficie au maître de l'ouvrage comme à l'acquéreur éventuel de l'ouvrage.

Les articles 1792 et 2270 du Code Civil mettent à la charge des constructeurs une responsabilité décennale ainsi qu'une garantie de deux ans, dite de bon fonctionnement, qui couvre les désordres affectant les éléments d'équipement d'un bâtiment qui ne font pas indissociablement corps avec les ouvrages de viabilité, de fondation, d'ossature, de clois ou de couvert.

Le Conseil d'État s'y est référé et déclare applicable aux marchés de travaux publics les principes dont ces dispositions s'inspirent.

Les constructeurs sont présumés responsables des désordres constatés dans l'ouvrage durant le délai décennal comme cela résulte de l'arrêt Trannyou, du 2 février 1973; il y a donc un système de présomption de responsabilité (et non d'une présomption de faute dont le constructeur pourrait s'exonérer en établissant qu'il n'en a pas commis).

La responsabilité légale qui pèse sur les constructeurs leur impose une garantie dont ils ne peuvent s'exonérer qu'en prouvant la faute du maître de l'ouvrage ou la force majeure; de sorte que le fait du tiers (essentiellement d'un autre constructeur) ne constitue normalement pas une cause d'exonération.

Avec la loi du 4 janvier 1978, le législateur a rejoint la jurisprudence administrative en proclamant la responsabilité de plein droit des constructeurs, sauf cause étrangère.

Pour relever de la garantie, le vice doit d'abord s'analyser en un vice caché, ou non apparent, c'est-à-dire qu'il convient que l'administration n'ait pas été en mesure de la déceler au moment de la réception, car en ce cas elle aurait dû faire des réserves.

Il s'agit là d'une condition nécessaire mais non suffisante, parce que n'engagent la responsabilité que les vices cachés présentant un certain caractère de gravité. Selon les textes actuels et la jurisprudence, les vices incriminés doivent compromettre la solidité de l'ouvrage ou le rendre impropre à sa destination.

Le constructeur auquel est imputable un vice caché de nature à compromettre la solidité de l'ouvrage ou à le rendre impropre à sa destination doit supporter la charge des travaux nécessaires à la réparation des dommages. Sont également à sa charge les indemnités compensatrices de troubles causés par les ouvrages ou parties d'ouvrages défectueux.

Comme pour la responsabilité contractuelle, l'évaluation du dommage est faite à la date où sa cause ayant pris fin et son étendue étant connue, il pouvait être procédé aux travaux destinés à le réparer.

Ce sont encore des solutions communes aux régimes de responsabilité contractuelle et décennale qui s'appliquent à propos des abattements susceptibles d'être pratiqués sur le montant des indemnités (pour des travaux qui auraient de toute façon dû être exécutés aux frais du maître de l'ouvrage, pour la plus-value occasionnée par les travaux de réparation, en raison de la prise en compte d'un coefficient de vétusté en cas d'ancienneté des locaux).

La question du point de départ du délai décennal est évidemment importante, puisque l'obligation de garantie qui pèse sur le constructeur en dépend en partie.

En cas de dualité de réception, le Conseil d'État a toujours admis que le contrat puisse déterminer le point de départ du délai. En cas de silence du contrat, le délai court à compter de la réception définitive des travaux. Toutefois, il a traditionnellement été admis que lorsque la prise de possession est antérieure à la date de réception définitive, c'est elle et non cette dernière qui constitue le point de départ de la responsabilité mais à la condition que les travaux aient été achevés à la date de prise de possession, que celle-ci n'ait pas été imposée par l'urgence et qu'elle soit intervenue sans réserves.

Avec le système, désormais le plus courant, de la réception unique, c'est celle-ci qui constitue nécessairement (articles 1792-3 et 2270) le point de départ du délai de responsabilité décennale et de responsabilité biennale.

La durée légale ou conventionnelle du délai ne représente pas toujours sa durée effective ; il arrive qu'il soit interrompu. La responsabilité peut donc être mise en jeu au-delà de ce que laissent prévoir les dispositions du Code Civil ou du contrat.

Les causes d'interruption admises par la jurisprudence sont l'introduction d'une action en justice au fond (même devant un juge incompétent) d'une procédure de référé depuis la loi du 5 juillet 1985 et la reconnaissance de responsabilité de la part du constructeur (implicite ou explicite).

La responsabilité décennale est remplacée par la responsabilité trentenaire à l'égard des constructeurs coupables de fraude ou de dol mais les cas sont assez rares (cf. néanmoins pour un cas de dol dans un marché l'affaire TA Paris 17 décembre 1998 SNCF c/Bouygues).

II/ LA RÉPARATION DES DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS

L'exécution des travaux publics peut causer aux administrés divers types de dommages ; par ailleurs, d'autres dommages résultent des ouvrages publics ; dans les deux cas, il est habituel de parler de dommages de travaux publics, les uns et les autres relevant, pour l'essentiel, des mêmes règles de réparation.

II.1) Le dommage de travaux publics

Il s'agit d'un dommage qui résulte d'un travail public ou d'un ouvrage public. Cela étant, la jurisprudence admet que le lien avec le travail ou l'ouvrage puisse n'être pas très étroit (dommage résultant de l'absence de l'ouvrage, dommage causé par le fonctionnement du service qui utilise l'ouvrage).

Le dommage sera tantôt causé à la propriété immobilière, tantôt aux personnes, animaux ou choses immobilières. Dans certains cas, il sera permanent (dommage inhérent au fonctionnement ou à la nature d'un ouvrage), dans d'autres seulement accidentel. Vis-à-vis du travail ou de l'ouvrage qui en est la cause, la victime sera considérée soit comme un tiers, soit comme un usager.

Quelle que soit la nature et quel que soit le régime de responsabilité applicable, une réparation ne saurait intervenir que si est établie par la victime l'existence d'un lien de causalité entre l'ouvrage et le travail et le dommage et le caractère anormal de ce dommage. Le dommage anormal étant d'une manière générale celui qui excède par son importance les simples gênes et inconvénients que chacun est tenu de supporter sans indemnité. N'est pas non plus anormal, abstraction faite de sa gravité, le dommage auquel la victime s'est exposée en connaissance de cause.

En matière de dommages accidentels, est considéré comme ayant un caractère anormal un dommage tel des blessures.

C'est le juge administratif qui est compétent en matière de dommages de travaux publics en vertu tant de la jurisprudence du Conseil d'État que des textes (cf. la loi des 16 au 16 août 1790 qui attribue compétence au juge administratif pour les actes de puissance publique ou la loi du 28 pluviôse An VIII qui attribue aux Conseils de préfecture (aux tribunaux administratifs depuis 1953) les litiges qui trouvent leur source dans une opération de travaux publics et décide expressément qu'ils sont compétents pour statuer sur les réclamations formulées contre les entrepreneurs).

Le principe connaît cependant des exceptions :

Ainsi c'est le juge judiciaire qui est compétent en cas d'emprise ou de voie de fait ; ces dernières pouvant résulter d'une opération de travail public.

Dans le cadre de l'exécution de travaux publics, des dommages peuvent être causés par des véhicules (camions ou engins divers) ; bien qu'il s'agisse incontestablement de dommages de travaux publics, ils ne relèvent pas de la compétence du juge administratif en vertu de la loi du 31 décembre 1957 qui confie au juge judiciaire les litiges nés d'accidents causés par des véhicules.

Lorsque le dommage de travail public est subi par un usager d'un service public (même celui qui n'est pas en règle vis à vis du service) industriel et commercial à l'occasion de l'utilisation de ce service (à l'occasion de la fourniture des prestations au service, par exemple à l'occasion d'un dommage provoqué par un branchement particulier de gaz), la compétence du juge administratif s'éfface en application du principe qui reconnaît la compétence judiciaire dans le contentieux des services publics industriels et commerciaux. En revanche, le litige relève du juge administratif si la victime, bien qu'usager de l'ouvrage public, ne l'est pas du service auquel il est affecté (C.E. 24 octobre 1967, Min. des Transports c/ Dlle Labat).

II.2) Les systèmes de responsabilité

• la responsabilité en matière d'accidents de travaux publics

Le système de responsabilité applicable est fonction de la situation de la victime, c'est-à-dire de la distinction entre tiers et usager.

Le principe est que la responsabilité du maître de l'ouvrage ou de l'entrepreneur à l'égard des usagers des ouvrages publics est une responsabilité pour faute, la faute étant néanmoins présumée ce qui veut dire que la victime n'a pas à établir l'existence d'une faute mais qu'il lui appartient seulement de prouver le lien de cause à effet entre l'ouvrage et le préjudice.

L'usager est la personne qui bénéficie d'un ouvrage public en l'utilisant (le piéton et la voie publique et ses accessoires d'ailleurs) même irrégulièrement ; il n'est pas toujours aisé de distinguer la qualité de la victime, tiers ou usager : ainsi dans la célèbre affaire de la rupture du barrage de Malpasset la ville de Fréjus a subi des dommages en tant qu'usagère pour son réseau d'eau (fournie par le barrage) et que tiers pour les dégâts infligés à ses rues (CE 22 octobre 1971 Ville de Fréjus)

L'administration ne pourra s'exonérer de sa responsabilité que si elle établit l'absence de défaut d'entretien normal (pour des exemples classiques de défaut d'entretien normal les excavations dans les voies publiques entraînant la chute des piétons, les objets divers laissés sur des chaussées occasionnant des accidents, l'absence de dispositifs pour prévenir des chutes de pierres sur les routes...)

Le tiers se trouve dans la situation la plus favorable. Le dommage qui lui est causé est réparé sur le fondement d'une responsabilité sans faute et sans que l'absence de faute puisse avoir d'effet exonératoire dès lors qu'il y a un lien de cause à effet entre à le dommage et les ouvrages ou travaux (ainsi le riverain d'une route qui voit le mur de sa propriété s'écrouler du fait de travaux sur le bas côté de ladite route).

• la responsabilité en matière de dommages permanents de travaux publics

Ce sont des dommages dont la survenance n'est pas accidentelle; ce sont pour reprendre l'expression du professeur R Chapus « des charges qui sans faute et pour le service de l'intérêt général sont imposées délibérément à certains membres de la collectivité », ainsi des dommages qui résultent par exemple d'inconvénients de voisinage d'ouvrages ou travaux publics (préjudices commerciaux comme l'impossibilité d'accès à un magasin du fait de travaux, troubles de jouissance, les odeurs provenant d'une station d'épuration, la dépréciation de valeur d'immeubles à proximité d'une centrale nucléaire).

C'est donc un système de responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques.

La réparation du dommage ne saurait avoir lieu que si le dommage est anormal (c'est à dire excédant les inconvénients normaux du voisinage) et spécial (c'est à dire touchant un nombre limité de personnes).

Dans certains cas il y a presque toujours réparation (privation du droit d'accès) dans d'autres quasi jamais (les modifications apportées à la circulation générale).

II.3) Les modalités de la réparation

Que la victime soit un tiers ou un usager, et donc abstraction faite du système de responsabilité, sa faute ou son imprudence exonéreront partiellement ou, à la limite, totalement le responsable. Avec la force majeure, le fait de la victime constitue une cause d'exonération. Tel n'est par contre pas le cas du fait du tiers qui, sauf exception très particulière, n'est jamais exonératoire en matière de dommages de travaux publics.

La victime d'un dommage de travaux publics peut librement choisir d'en demander réparation au maître de l'ouvrage ou aux constructeurs (ou aux deux à la fois par une action « conjointe et solidaire »). (CE 6 janvier 1971 Cracco)

Si le constructeur est directement poursuivi par la victime, il doit l'indemniser, à charge pour lui d'intenter une action récursoire ou de former un appel en garantie.

Si, c'est le maître de l'ouvrage qui est directement mis en cause par la victime, il doit, de la même façon, l'indemniser. Comme il ne peut tenter de s'exonérer en invoquant la faute du constructeur, ou les clauses de responsabilité qui ont pu être conclues avec lui, ou encore son insolvabilité, il est lui aussi nécessairement conduit à intenter une action récursoire, ou, ce qu'il fera le plus souvent, à former un appel en garantie.

Dans ces actions, aucune présomption de responsabilité ne pèse sur les constructeurs et il appartient donc au maître de l'ouvrage de prouver leur faute. Les dispositions contractuelles régissant maître d'ouvrage/ entrepreneur font parfois peser sur ce dernier la charge de la responsabilité; c'est ainsi que l'article 35 du Cahier des Clauses Administratives Générales applicables aux marchés publics de travaux prévoit que « l'entrepreneur a, à l'égard du maître de l'ouvrage, la responsabilité pécuniaire des dommages aux personnes et aux biens causés par la conduite des travaux ou les modalités de leur exécution ». De telles dispositions ont pour effet d'obliger l'entrepreneur pour tenter de s'exonérer à prouver la faute du maître de l'ouvrage.

La plupart du temps par le jeu des actions en garantie entre le maître de l'ouvrage et l'entrepreneur, le juge est amené à décider d'un partage des responsabilités et donc d'une répartition de la charge des indemnités accordées à la victime.

URBANISME : L'environnement

L'État n'est pas le seul à agir en matière d'environnement. Les collectivités territoriales ainsi que des établissements publics, bref des personnes juridiques distinctes, relayent et encouragent son action localement ou dans des secteurs particuliers en mettant en œuvre des compétences transférées. La décentralisation territoriale et la décentralisation fonctionnelle seront donc envisagées successivement.

I/ LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE

A) Les régions

Depuis qu'elles sont devenues des collectivités territoriales, les régions ont vu s'accroître leurs compétences en matière d'environnement. L'intervention des régions dans ce domaine est plus ou moins forte. Elle s'échelonne entre la co-responsabilité et la compétence décisionnelle en passant par l'initiative et le transfert à la demande.

a) La co-responsabilité

L'article 1^{er} de la loi du 7 janvier 1983 a posé le principe de la co-responsabilité de l'État et de la région en matière d'environnement. Cela s'est traduit sur le plan budgétaire par le transfert aux Régions d'une partie seulement des crédits que l'État consacrait à l'environnement.

Par contre la collectivité territoriale Corse ainsi que les régions de Guadeloupe, de Martinique et de la Réunion semblent avoir dans les textes une place légèrement plus favorable.

b) L'initiative

Dans deux domaines bien différents les régions peuvent prendre des initiatives. Il s'agit d'abord de la création de parcs naturels régionaux. C'est en effet le Conseil régional qui est à l'origine de leur mise en place. En matière de coopération frontalière les régions peuvent également prendre des initiatives. Elles peuvent notamment établir des accords avec d'autres collectivités territoriales étrangères. L'autorisation du gouvernement est toutefois indispensable et la coopération ne peut concerner que les collectivités ayant une frontière commune avec la région.

c) Le transfert de compétences

A la demande des conseils régionaux intéressés, la création, l'aménagement et l'exploitation de canaux, de ports fluviaux et des voies navigables peuvent leur être transférés par décret en Conseil d'État.

De même à la demande des conseils régionaux elles peuvent se voir reconnaître la responsabilité d'élaborer les plans régionaux d'élimination des déchets industriels à la place de l'État.

Enfin les régions peuvent, si elles le désirent, établir un inventaire régional du patrimoine paysager

d) L'exercice de la compétence

Les régions élaborent le propre plan. A travers la planification régionale il est possible d'intégrer progressivement l'environnement à la politique régionale.

B) Les départements

La politique des départements en matière d'environnement peut être conçue de manière globale à travers l'instrument que constituent les chartes ou plans départementaux de l'environnement. Trois grands secteurs peuvent être distingués.

a) La protection de la nature

1. Les plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée

La loi du 22 juillet 1983 a donné compétence aux départements pour établir un plan des itinéraires de promenade et de randonnée. Les itinéraires débouchent évidemment sur la construction et le développement d'un réseau de chemins. Cette action s'insère dans la politique touristique des départements de plus en plus liée à la protection de l'environnement.

2. Les espaces naturels sensibles

Les espaces naturels sensibles des départements institués par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 mettent en œuvre une politique de protection décentralisée qui permet de préserver les sites, les paysages, les milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels.

b) L'aménagement du cadre de vie

1. L'urbanisme

Les départements n'ont pas de compétence directe dans ce domaine, mais ils participent avec leurs élus à l'élaboration des documents d'urbanisme. La plupart des Conseils généraux disposent d'ailleurs d'un service d'urbanisme, d'aménagement et d'environnement.

2. Les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE)

Les CAUE jouent un rôle d'impulsion et d'information à l'égard des communes et des élus départementaux dans leur domaine.

c) La lutte contre les pollutions et les risques

1. L'aménagement et l'entretien des cours d'eau domaniaux non navigables

En vertu de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, l'État peut transférer l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des canaux, lacs, plans d'eau et cours d'eau domaniaux non navigables aux départements.

2. Le plan départemental d'élimination des déchets ménagers

Depuis la loi du 2 février 1995, le conseil général peut demander d'être lui-même responsable de l'élaboration du plan à la place de l'État.

3. Les services départementaux d'incendie et de secours

Ce sont des établissements publics départementaux. Depuis 1982, un élu local exerce à l'égard de ces services, les compétences qu'exerçait le préfet à l'exception de ceux concernant la mise en œuvre opérationnelle des moyens de ce service.

Il s'agit d'un véritable instrument de lutte non seulement contre l'incendie mais aussi contre tous les autres accidents, sinistres et catastrophes.

C) Les communes

Les communes exercent des compétences dans divers secteurs de la politique de l'environnement.

a) L'urbanisme municipal

Le Conseil municipal, élabore et contribue à l'élaboration de différents documents d'urbanisme. Le maire délivre le permis de construire en respectant les préoccupations d'environnement. Il faut l'accord du Conseil municipal pour que le préfet de région puisse approuver les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

b) La lutte contre les pollutions et nuisances

Depuis 1983 le maire, au titre de son pouvoir de police municipale (L. 2212-2-5° du CGCT), est compétent pour prévenir et faire cesser les pollutions de toute nature mais il peut être limité dans certaines circonstances par les pouvoirs de police du préfet.

1. La lutte contre le bruit

Les maires sont compétents pour lutter contre le bruit et assurer la tranquillité publique sauf dans les grandes villes où la police est étatisée.

2. Le ramassage et l'élimination des déchets domestiques

Les communes sont responsables de la collecte et de l'élimination des déchets ménagers (loi du 15 juillet 1975)

3. L'assainissement et l'épuration des eaux

Les communes doivent prendre en charge les dépenses relatives aux systèmes d'assainissement collectif, aux stations d'épuration des eaux usées et à l'élimination des boues qu'elles produisent

c) La protection des espaces naturels

- Les communes peuvent gérer des terrains acquis par le Conservatoire national du littoral ou par le département au titre des espaces naturels sensibles.
- Elles peuvent gérer des réserves naturelles par convention avec l'État et permettre la création de périmètres de protection autour des réserves naturelles

II/ LA DÉCENTRALISATION FONCTIONNELLE

L'État s'en remet souvent à des établissements publics pour relayer son action. Il s'agit là d'une autre forme de décentralisation puisque l'État transfère à des personnes juridiques distinctes, des compétences qu'il exerçait. Ces personnes juridiques n'ont pas d'assise territoriale. On parle alors de décentralisation fonctionnelle.

Dans le domaine de l'environnement, le procédé est largement utilisé tant au niveau national qu'au niveau local. Le terme d'agence est souvent préféré à celui plus technique d'établissement public.

A) Les agences nationales

a) L'Ademe

La loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 a créé l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial. Elle succède à l'Agence pour la qualité de la vie et à l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets. (Articles L131-3 à L131-7 du Code de l'environnement)

1. Missions

Cet établissement public exerce des actions, d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation dans les domaines suivants: la prévention et la lutte contre la pollution de l'air, la limitation de la production de déchets, leur limitation, leur récupération et leur valorisation et la prévention de la pollution des sols, la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, le développement des techniques propres et économes, la lutte contre les nuisances sonores.

2. Organisation

- Les structures nationales
 - Le conseil d'administration de l'agence est composé: de représentants de l'État; de représentants du Parlement; de représentants de collectivités territoriales; de personnalités qualifiées, de représentants d'associations de protection de l'environnement et de représentants de groupements professionnels intéressés; de représentants du personnel.
 - Le conseil scientifique est composé de quinze membres nommé pour cinq ans par arrêté conjoint des ministres chargés de la recherche, de l'environnement et de l'énergie.
- Il est consulté sur les programmes d'études et de recherches entrepris par l'agence ou dans lesquels celle-ci intervient. Il formule des propositions concernant le développement de la recherche.
- Le directeur exerce les fonctions d'exécutif.

- Les structures régionales

L'agence dispose dans chaque région d'une délégation régionale.

- Le délégué régional est nommé par le président sur proposition du directeur général. Sous l'autorité du directeur général, il exerce dans sa région les compétences qui lui ont été attribuées dans le cadre des dispositions arrêtées par le conseil d'administration. Il est ordonnateur secondaire des recettes et des dépenses.

Il est habilité à attribuer les concours financiers de l'agence

- Un comité régional d'orientation est institué. Placé sous la présidence du préfet de région, il comprend les préfets de département, le délégué régional de l'agence et les autres membres de la commission régionale des aides.

b) L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)

Établissement public national, à caractère administratif, placé sous la tutelle du Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, l'ONCFS est implanté dans tous les départements métropolitains et d'outre-mer.

1. Missions

- Réaliser des études, des recherches concernant la conservation et la gestion de la faune sauvage et de ses habitats
- Participer à la mise en valeur et la surveillance de la faune sauvage ainsi qu'au respect de la réglementation relative à la police de la chasse
- Apporter à l'État son concours pour l'évaluation de l'état de la faune sauvage ainsi que le suivi de sa gestion, et sa capacité d'expertise et son appui technique pour l'élaboration des orientations régionales
- Organiser sur le plan matériel l'examen du permis de chasser.

2. Organisation

- Le Conseil d'administration comprend: 9 fonctionnaires membres de droit représentant les différents ministères intéressés, 7 représentants élus parmi les présidents des fédérations départementales des chasseurs, 12 personnalités désignées par le ministre chargé de la protection de la nature et 2 représentants du personnel
- Le Directeur général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage est nommé par décret pris en conseil des Ministres, sur rapport du Ministre chargé de la chasse.

Il dirige l'établissement et assure le fonctionnement de l'ensemble des services ; à ce titre, il recrute et gère le personnel.

- Le conseil scientifique comprend 10 membres scientifiques, nommés par le Ministre l'aménagement du territoire et de l'environnement et 2 membres désignés par le Directeur général de l'Office parmi les personnels scientifiques de l'établissement.

Il donne son avis sur les grands axes de la recherche scientifique et évalue les travaux scientifiques de l'Office

c) Le Conseil supérieur de la pêche (CSP)

Créé en 1957 sous la forme d'un établissement public à caractère administratif le CSP fut profondément réorganisé en 1984 par la loi n° 84-512 du 29 juin 1984 (articles L. 434, 436, 437 du Code de l'environnement - Livre IV - Titre III) relative à la protection des eaux douces et le décret n° 85-1398 du 27 décembre 1985.

1. Missions

Elles sont nombreuses et variées :

- La gestion des agents de l'établissement commissionnés par décision ministérielle
- L'assistance technique aux fédérations départementales des associations agréées de pêche et de pisciculture et aux associations agréées de pêcheurs professionnels
- La participation aux travaux entrepris par les fédérations et associations agréées de pêche en vue de l'aménagement des milieux naturels aquatiques, de leur mise en valeur piscicole et du développement de la pêche
- L'information et l'appui technique des services de l'administration
- La réalisation, de travaux de recherche technique et d'études socio-économiques dans le domaine de la protection des milieux naturels aquatiques, de leur mise en valeur piscicole et du développement de la pêche
- La participation à l'application de la recherche en matière hydrobiologique et piscicole, en liaison avec les organismes de recherche
- La contribution à l'enseignement et à la formation en matière de pêche, de protection et de gestion des milieux aquatiques
- L'appui technique à la promotion dans les pays étrangers des travaux réalisés en France en matière de pêche en eau douce et d'hydrobiologie
- La collecte de renseignements sur l'état des populations piscicoles, leur gestion et leur exploitation par la pêche amateur et professionnelle
- La promotion et la vulgarisation dans le domaine de la pêche et de la gestion des milieux naturels aquatiques

2. Organisation

Le CSP comprend des structures centrales et régionales.

- Le Conseil d'administration est composé de 9 représentants de l'administration, de 12 représentants des pêcheurs.
- Le directeur général est chargé de l'exécution des délibérations ; il assure, à cette fin, la direction des services de l'établissement.
- Les 8 directions régionales sont dirigées le plus souvent par un ingénieur en chef du GREF, secondé par 2 ou 3 ingénieurs et un secrétariat, elles comprennent 5 à 6 techniciens et gardes-chefs responsables d'études techniques. Des brigades mobiles d'intervention leur sont attachées et mènent en liaison avec les brigades départementales des actions techniques et de surveillance particulières.

d) Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

La loi du 10 juillet 1975, a mis en place le Conservatoire du littoral sous la forme juridique d'un établissement public à caractère administratif.

1. Missions

- mener, après avis des conseils municipaux intéressés, une politique

foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique.

- acquérir les espaces naturels remarquables situés en bords de mer, et sur les rives des lacs et plans d'eau. Aujourd'hui, 60 000 hectares correspondant à 435 sites et 800 kilomètres de rivages ont été sauvegardés.

Ces acquisitions se font à l'amiable, par préemption ou par expropriation. Inaliénables, les terrains ne peuvent ensuite plus être revendus.

- réhabiliter les sites acquis et assurer ensuite leur suivi scientifique. La gestion quotidienne étant confiée aux collectivités locales ou à des associations.

2. Organisation

L'établissement public comprend :

- un conseil d'administration composé en nombre égal d'une part, de représentants de l'état et de personnalités qualifiées et d'autre part de représentants du Parlement ainsi que de représentants des assemblées délibérantes des collectivités locales concernées par l'activité du Conservatoire.
- le président du conseil d'administration est élu par le conseil en son sein.
- des conseils de rivage qui sont composés de membres élus en leur sein par les assemblées délibérantes des collectivités locales.

e) L'Institut français de l'environnement (Ifen)

Créé par le décret n° 91-1177 du 18 novembre 1991, l'Institut français de l'environnement, est un établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement dont il est le service statistique. L'IFEN anime et coordonne la collecte, le traitement et la diffusion des données dans tous les domaines de l'environnement : l'eau, l'air, le bruit, les déchets, l'état de la faune et de la flore, l'occupation du territoire, l'environnement littoral et marin ainsi que les risques naturels et technologiques.

Il réalise des études sur l'état de l'environnement et son évolution, les dimensions économiques et sociales dans ce domaine et élabore un système d'indicateurs du développement durable.

L'IFEN assure le contact avec l'Agence européenne pour l'environnement Il est membre du réseau EIONET (European Environment Information and Observation Network). Il participe également aux travaux des organisations européennes et internationales (EUROSTAT, OCDE, ONU) et à des programmes bilatéraux de coopération.

f) L'Office national des forêts (ONF)

L'Office national des forêts est un Etablissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Il est placé sous la tutelle de l'État (Ministère de l'agriculture et de la pêche et Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement).

1. Missions

Quatre missions ont été confiées à l'Office :

- La protection du territoire par la gestion des risques naturels ainsi que la protection de la forêt par la création de réserves naturelles et biologiques.
- La production en conjuguant les exigences économiques, écologiques et sociales
- L'accueil du public par l'aménagement, l'information et la sensibilisation à l'environnement.
- La gestion pour le compte de l'État et des collectivités territoriales de plus de 12 millions d'hectares de forêts et d'espaces naturels

2. Organisation

L'ONF comprend :

- un Conseil d'administration (constitué de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des professionnels du bois et des personnels).
- une Direction générale qui anime et coordonne, les structures décentralisées
- des Directions régionales (21 en métropole, 4 dans les DOM).

g) L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra)

Créée par la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, est un établissement public industriel et commercial, placé sous la tutelle des ministres de l'industrie, de la recherche et de l'environnement chargé de la gestion des déchets radioactifs produits en France.

L'ANDRA est chargée des opérations de gestion à long terme des déchets radioactifs, et notamment:

- de participer à la définition et de contribuer aux programmes de recherche et de développement concernant la gestion à long terme des déchets radioactifs
- d'assurer la gestion des centres de stockage à long terme
- de concevoir, d'implanter et de réaliser les nouveaux centres de stockage et d'effectuer toutes les études nécessaires à cette fin
- de définir, en conformité avec les règles de sûreté, des spécifications de conditionnement et de stockage des déchets radioactifs
- de répertorier l'état et la localisation de tous les déchets radioactifs se trouvant sur le territoire national.

h) L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris)

Créé par le décret 90-1089 du 7 décembre 1990 l'INERIS est un établissement public à caractère industriel et commercial.

L'Institut a pour mission d'évaluer et de prévenir les risques accidentels ou chroniques pour l'homme et l'environnement liés aux installations industrielles, aux substances chimiques et aux exploitations souterraines.

À la demande du ministre chargé des mines, il effectue des recherches sur l'hygiène et la sécurité des industries extractives. Il peut aussi participer à l'élaboration des normes et des réglementations techniques nationales ou internationales.

B) Les agences locales

a) Les agences de l'eau et les comités de bassin

La loi du 16 décembre 1964, a transformé les anciennes agences financières de bassin en agences de l'eau. Ce sont des établissements publics chargés de faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans le domaine de l'eau, en attribuant notamment des subventions et des avances.

b) Les parcs nationaux

Les parcs nationaux sont des établissements publics à caractère administratif. Ils sont créés pour protéger la nature, les paysages, les sites et la diversité biologique. Ils mettent le patrimoine qu'ils gèrent à la disposition du public et le transmettent aux générations futures. Enfin, ils participent au développement de comportements de respect vis-à-vis de la nature et de ses équilibres.

c) Les réserves naturelles

La loi du 16 juillet 1976 a prévu la création de réserves naturelles. Ce sont des espaces naturels protégés d'importance nationale. Elles protègent chacune des milieux très spécifiques et forment un réseau représentatif de la richesse du territoire. Elles sont administrées par un établissement public ou directement par une collectivité territoriale.

FINANCES PUBLIQUES: Le caractère limitatif des crédits

Il s'agit d'un véritable principe de droit budgétaire, même s'il n'est pas classiquement exposé en tant que tel. Aussi, convient-il de préciser quelle est sa signification et quels sont les dépassements admis.

I/ SIGNIFICATION

A) Technique

Le montant du crédit représente la limite supérieure qui en aucune manière ne peut être dépassée. Mais, il n'est pas nécessaire d'atteindre cette limite. Art. 13 de l'ordonnance: « Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des Finances après accord du ministre intéressé. »

B) Politique

Il permet de donner tout son sens à l'autorisation parlementaire. C'est pourquoi l'article 11 de l'Ordonnance rappelle « Tous les crédits qui n'entrent pas dans les catégories prévues aux articles 9 et 10 ci-dessus sont limitatifs ».

II/ DÉPASSEMENTS

A) Exceptions: les décrets d'avances (art 11)

Ils permettent d'ouvrir des crédits supplémentaires. Mais il s'agit là d'une voie réservée à des situations exceptionnelles.

1 - En cas d'urgence:

Conditions de fond

« s'il est établi, par rapport du ministre des Finances au Premier ministre, que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté »
Il faut donc gagner les crédits, généralement par l'annulation d'autres crédits.

Conditions de forme:

- avis du Conseil d'État
- ratification parlementaire. « La ratification de ces crédits est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances », art. 11 de l'ordonnance

2 - En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national:

Conditions de fond

On peut porter atteinte à l'équilibre du budget

Conditions de forme:

- avis du Conseil d'État
 - ratification parlementaire. « Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement »
 - décret en Conseil des ministres donc signé par le Président de la République
- La loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit un nouveau régime des décrets d'avance.

L'article 13 précise le régime des décrets d'avance (la LOLF orthographe avance au singulier contrairement à l'ordonnance)

• les décrets d'avance en cas d'urgence:

- ne peuvent pas affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances
 - le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année
 - les commissions des finances donnent leur avis dans les 7 jours
 - la ratification des décrets est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée
- les décrets d'avance en cas d'urgence et nécessité impérieuse d'intérêt national:

Le régime de ces décrets est le même que dans le cadre de l'ordonnance seule l'information des commissions des finances est exigée.

B) Limites

1 - Les crédits évaluatifs (art 9 0)

Nature des dépenses auxquelles s'appliquent ces crédits

Il s'agit de dépenses impératives pour ne pas dire obligatoires.

L'identification de ces crédits est rendue possible grâce à deux listes:

- celle de l'ordonnance
 - la dette publique,
 - à la dette viagère,
 - aux frais de justice et aux réparations civiles,
 - aux remboursements,
 - aux dégrèvements
- celle de l'état F, annexé à la Loi de finances de l'année

Régime du dépassement:

Aucune formalité n'est prévue, le ministre peut ordonner au-delà du montant du crédit sans que le comptable ne puisse s'opposer au paiement

2 - Les crédits provisionnels (art 10 0)

Nature des dépenses auxquelles s'appliquent ces crédits

Il s'agit de dépenses difficiles à évaluer. L'identification des crédits en question se fait grâce à la liste de l'état G annexé à la Loi de finances de l'année.

Régime du dépassement:

- utilisation du crédit global pour dépenses éventuelles
- décrets d'avances

La loi organique du 1^{er} août 2001 apporte des changements en ce domaine.

Les crédits provisionnels sont supprimés. Seuls subsistent les crédits évaluatifs (article 10), dont la définition et le régime sont modifiés.

Définition

Seule la loi organique du 1^{er} août 2001 donne la liste des crédits évaluatifs: « Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'état, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'état ont un caractère évaluatif »

Régime

- les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts
- Les commissions des finances sont informées des motifs du dépassement par le ministre des finances
- Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

FINANCES PUBLIQUES : L'élaboration du budget

La loi de finances de l'année fait l'objet d'une double élaboration. Le projet est préparé par les différents ministères parmi lesquels le ministère des Finances joue un rôle évidemment important. Mais c'est le Parlement qui se prononce en modifiant et adoptant le texte qui devient alors la loi de Finances de l'année.

I/ L'ÉLABORATION ADMINISTRATIVE

C'est la période la plus longue puisqu'elle commence au début du mois de janvier de l'année n-1 et se termine au plus tard le premier mardi d'octobre, date limite du dépôt par le Gouvernement du projet de loi de Finances sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Dans une première phase, chaque administration prépare unilatéralement ce qui peut être présenté comme un avant projet. Dans un second temps le ministère des Finances et les ministères dépeniers négocient entre eux et arrivent ainsi à un texte quasiment définitif.

A) La phase exploratoire

a) Les perspectives budgétaires (janvier-mars)

Cette première étape se déroule au sein de la direction du budget, elle débouche sur une note du directeur au Ministre. Ce document contient des propositions de dépenses sur la base d'une évaluation des recettes.

b) La lettre de cadrage (fin mars)

A partir de toutes ces données le Premier ministre élabore une « stratégie budgétaire » qu'il formalise dans un document que l'on appelle « la lettre de cadrage ». Par cette lettre le Premier ministre indique à chaque ministre de manière relativement précise et personnalisée ce que seront les évolutions de dépenses par type de crédit ainsi que les effectifs des ministères.

c) Le débat d'orientation budgétaire

Il a été instauré en 1996 après une première expérience restée sans suite en 1993. Il est inspiré par la volonté de faire intervenir le Parlement à un moment où les choix budgétaires ne sont encore qu'esquissés. Il se déroule vers la mi-mai, sa portée reste malgré tout réduite.

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) l'a prévu et organisé (article 48). Il doit intervenir au cours du dernier trimestre de la session ordinaire et se dérouler à partir d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant un certain nombre d'informations énumérées par la LOLF.

Un autre débat a été prévu, il se situe au début de la session et intervient à partir d'un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution pour l'année en cours et les deux années suivantes (article 52). Ce débat devrait permettre une préparation de la discussion de la loi de finances ainsi que de la loi de financement de la sécurité sociale.

B) La phase de mise au point

a) Les conférences budgétaires de la 1^{re} phase (mi-mai à mi-juillet)

Sur la base de la lettre de cadrage on élabore dans chaque ministère un avant projet de budget. Ce document de travail est ensuite soumis à la direction du budget. Les points de désaccord sont recensés.

b) Les lettres-plafonds

A la mi-juillet le Premier ministre fixe dans les lettres-plafonds la limite supérieure des crédits et des emplois qui lui sont alloués.

c) Les conférences budgétaires de la 2^{de} phase

Jusqu'à la mi-août, les ajustements nécessités par la lettre-plafond sont examinés à Bercy par les responsables financiers des ministères et les représentants de la direction du Budget.

d) La mise au point définitive

Du 15 août au 15 septembre les documents budgétaires sont élaborés, les derniers arbitrages sont pris.

II/ L'ÉLABORATION PARLEMENTAIRE

Au cours de cette deuxième étape qui est limitée à 70 jours, le Parlement va mettre en œuvre ses pouvoirs dans une mesure relativement limitée à travers une procédure qui l'encadre de manière assez sévère.

A) La procédure

a) L'encadrement de la procédure

1 - La priorité à l'Assemblée Nationale (article 39 C)

- Elle est propre à la discussion des lois de finances
- Elle traduit l'importance de la chambre élue au suffrage universel

2 - Les délais

- Les différents délais
- délais de première lecture: 40 jours à l'Assemblée nationale; 20 jours au Sénat si l'Assemblée nationale s'est prononcée, 15 jours si celle-ci ne s'est pas prononcé pendant son propre délai
- délai global: 70 jours
- La sanction des délais
- sanction du non respect de la durée des délais: les ordonnances de l'article 47
- sanction du non respect du point de départ des délais: les procédures de l'article 44 de l'ordonnance, reprises par la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 dans son article 40. Elles consistent à faire adopter par le Parlement soit la première partie de la loi de finances soit une loi spéciale autorisant le recouvrement des impôts et de répartir les crédits par décrets dans la limite des services votés qui sont maintenus uniquement à cette fin.

b) Le déroulement de la procédure

1 - L'examen en commission

- La commission des finances: le rapporteur général élabore son rapport, des rapporteurs spéciaux sont désignés pour chaque budget ministériel. Ils peuvent adresser des questionnaires aux différents ministres pour obtenir des renseignements sur leur budget en préparation. Ce moyen de contrôle est désormais inscrit dans la LOLF (article 49), de plus, des délais sont prévus: pour le dépôt des questionnaires: au plus tard le 10 juillet, pour la réponse du ministre: au plus tard huit jours après la date limite du dépôt du projet de loi de finances c'est à dire le premier mardi d'octobre.
- Les autres commissions: elles désignent des rapporteurs pour avis. Depuis septembre 1999 des questions écrites budgétaires peuvent être posées aux ministres. Des mesures visant à assurer une plus grande publicité des débats ont également été prises.

2 - Le débat public

La loi de Finances de l'année comprend deux parties. La première partie doit faire l'objet d'un vote préalable, quant à la deuxième partie elle fait l'objet d'un vote particulier.

- Le vote préalable de la première partie
 - il est prévu par l'article 40 de l'ordonnance repris par l'article 42 de la LOLF
 - il est justifié par la volonté de donner à la discussion budgétaire une relative cohérence
- Le vote particulier de la deuxième partie: la réduction du nombre de vote (art 41 0)
 - un seul vote pour les "services votés"; pour les mesures nouvelles, un vote par titre de ministère
 - 200 votes à peu près contre approximativement 5000 à la fin de la IV^e République

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 a modifié tout cela. A partir du budget 2006, les crédits seront votés par mission (article 43). Leur répartition par programme se faisant par décret conformément aux indications figurant dans les annexes explicatives (article 44). Ainsi le nombre de vote sera encore plus réduit sans pour autant réduire les pouvoirs du Parlement puisque les services votés disparaîtront.

B) Les pouvoirs

a) Le pouvoir d'amendement

1 - Les limitations générales du pouvoir d'amendement

- L'article 44.2 C ou la limitation partielle: les amendements déposés pendant le débat public peuvent être écartés par le Gouvernement
- L'article 44.3 C ou la limitation complète: pendant l'utilisation de la procédure du vote bloqué le Gouvernement peut écarter tous les amendements qu'il juge nécessaire.

2 - Les limitations particulières du pouvoir d'amendement

- L'article 40 de la Constitution rend irrecevables les amendements qui ont pour conséquences l'augmentation d'une dépense ou la diminution des recettes.
- L'article 42 de l'Ordonnance a pour effet principal d'interdire les cavaliers budgétaires.

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 a révisé de manière favorable le régime des amendements puisqu'un parlementaire peut modifier par ce biais la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission (article 47). Mais, aucune nouvelle mission ne peut être créée par amendement parlementaire.

b) Le pouvoir d'adoption

1 - La limitation du pouvoir d'adoption de l'Assemblée Nationale (article 49.3)

Par le recours à cette procédure le Gouvernement place les députés devant le dilemme suivant: ou le texte passe, sans vote ou le Gouvernement est renversé.

2 - La limitation du pouvoir d'adoption du Sénat (article 45)

Le texte adopté par l'Assemblée Nationale doit être également par le Sénat. En cas de désaccord, le Premier ministre peut convoquer la Commission mixte paritaire. Si celle-ci échoue, le Gouvernement peut donner le dernier mot à l'Assemblée Nationale.

ACTUALITÉ: Analyse de la proposition de loi relative au nom patronymique

Par Sophie HOCQUET-BERG
Maître de Conférences à l'Université de Metz

Dans la perspective d'une modernisation générale du droit de la famille, une proposition de loi déposée par M. Gérard Gouzes, député et les membres du groupe socialiste et apparenté, destinée à modifier les règles d'attribution du nom patronymique, plus couramment appelé nom de famille, a été adoptée par l'Assemblée nationale le 8 février 2001. Cette réforme est destinée à introduire une logique de parité dans les règles de transmission du nom patronymique à l'enfant, encore aujourd'hui fortement dominées par une conception patriarcale de la famille. Selon ses défenseurs, « la réforme a pour effet de consacrer à l'intérieur du couple une parité parfaite ». Pour en saisir toute la teneur, il convient de rappeler brièvement les règles actuelles de transmission du nom patronymique (1.), les motifs de la réforme proposée (2.), les règles envisagées (3.) et enfin les réserves qu'elles suscitent (4.).

I/ LES RÈGLES ACTUELLES DE TRANSMISSION DU NOM PATRONYMIQUE

Le nom patronymique se transmet par voie d'hérédité. La femme mariée ne perd pas son nom patronymique par l'effet du mariage. Elle acquiert seulement la faculté d'user du nom patronymique de son mari, qu'elle peut substituer ou juxtaposer à son propre nom. De même, le mari peut joindre à son nom le nom de son épouse (art. 300 du Code civil). A la suite d'un divorce, chacun reprend, en principe, l'usage de son nom (art. 264 du Code civil). La femme divorcée peut continuer à user du nom de son mari, en cas d'accord des époux, si le divorce a été prononcé à la demande du mari pour divorce pour rupture de la vie commune ou sur autorisation du juge si elle justifie d'un intérêt particulier, pour elle et ses enfants.

Les règles de transmission du nom sont très largement dominées par une logique d'attribution du nom du père. Cette règle, inscrite dans aucun texte du Code civil, a une origine coutumière dont la force est cependant très vive même s'il faut, à cet égard, relever l'existence de règles différentes selon la nature de la filiation de l'enfant.

L'enfant légitime prend le nom de son père. Cette règle inscrite dans aucun texte du Code civil résulte d'un usage ancestral, ayant acquis force de loi. Depuis la loi du 23 décembre 1985, le nom patronymique peut être adjoint du nom maternel. Il ne s'agit cependant que d'un usage: le nom ne figure pas sur l'acte de naissance et n'est pas transmissible aux enfants.

S'agissant de l'enfant naturel, il faut distinguer deux situations: si l'enfant naturel n'a été reconnu que par un seul de ses parents, il prend le nom de celui qui l'a reconnu. Cependant, la loi (art. 334-5 al. 1^{er} du Code civil) permet au mari de donner son nom à un enfant sans établir un lien de filiation: « En l'absence de filiation paternelle établie, le mari de la mère peut conférer, par substitution, son propre nom à l'enfant par une déclaration qu'il fera conjointement avec la mère », par déclaration conjointe devant le juge aux affaires familiales et avec le consentement personnel de l'enfant s'il a plus de 13 ans;

si l'enfant naturel a été reconnu par ses deux parents, il prend le nom de celui de ses père et mère à l'égard de qui sa filiation est établie en premier lieu. Il prend le nom de son père si la filiation est établie simultanément à l'égard de l'un et de l'autre (art. 334-1 du Code civil). Néanmoins, il est possible, pendant la minorité de l'enfant, de substituer au nom de la mère, le nom du père qui l'aurait reconnu en second par simple déclaration conjointe des parents devant le greffier en chef du tribunal de grande instance. Si l'enfant a plus de 13 ans, son consentement personnel est nécessaire (art. 334-2 du Code civil). Dans les autres cas, le changement de nom doit être demandé au juge des affaires matrimoniales (art. 334-3 du Code civil).

L'enfant ayant fait l'objet d'une adoption plénière prend le nom de l'adoptant, le nom du mari s'il y a adoption conjointe des deux époux (art. 357 du Code civil). L'enfant ayant fait l'objet d'une adoption simple ajoute, en principe, à son nom patronymique celui de l'adoptant. Cependant, le tribunal peut décider d'une substitution avec l'accord de l'enfant s'il a plus de 13 ans (art. 363 du Code civil).

S'agissant de la possibilité pour l'enfant de porter le nom de ses deux parents, il faut préciser que, déjà, l'article 43 de la loi du 23 décembre 1985 permet aux enfants de porter à titre d'usage le nom de celui de ses parents qui ne lui a pas transmis le sien. Ce nom d'usage n'est pas inscrit dans l'acte de naissance et surtout n'est pas transmissible. En dépit du faible succès pratique, la présente proposition suggère d'aller beaucoup loin, invoquant des motifs sociaux et juridiques.

II/ LES MOTIFS DE LA PROPOSITION DE RÉFORME

La réforme est fondée sur trois principales raisons, dont la première apparaît, de loin, la plus fortement avancée par ses défenseurs:

- L'égalité entre l'homme et la femme:

Selon le Garde des Sceaux, « la dévolution de principe du nom du père apparaît comme un héritage du passé, qui met à mal le principe de parité entre les hommes et les femmes ». Le rapporteur de la commission des lois a même considéré cette suprématie du nom patriarcal, comme un « dernier vestige de la loi saïque ». Le nom du père ne serait pas plus légitime que celui de la mère pour désigner la famille.

Comme l'a relevé Mme Yvette Roudy, au nom de la Délégation aux droits des femmes, « il y a eu ces trente dernières années une formidable évolution du statut de la femme, une véritable révolution culturelle qui a fait passer celle-ci de la dépendance à l'autonomie ». L'égalité au sein de la famille, qui se traduit par le partage de l'autorité et des responsabilités parentales, devrait se traduire symboliquement dans le nom des enfants. Selon certains psychiatres, chaque individu pourrait désormais mieux s'identifier à ses deux référents.

- Le respect des engagements internationaux de la France:

En 1995, le Conseil de l'Europe notait que, le nom de famille caractérisant l'identité des personnes, la discrimination entre les femmes et les hommes dans ce domaine était inacceptable. Il recommandait au comité des ministres de recenser les États membres qui maintiennent des discriminations sexistes et de prendre des mesures pour assurer une égalité stricte dans le choix d'un nom de famille commun aux deux époux.

De nombreux autres États, comme le Portugal, l'Espagne, l'Allemagne ou la Grèce permettent aux parents de transmettre à leurs enfants, chacun de leurs deux noms.

Selon le Garde des Sceaux, se pose aujourd'hui la question de la conformité de notre législation à nos engagements internationaux car notre législation actuelle pourrait apparaître contraire à la Convention européenne des droits de l'homme car discriminatoire, et mettant en cause le respect de la vie privée, sanctionnée par la Cour de Strasbourg sur le fondement des articles 8 et 14 de la Convention.

- L'appauvrissement du patrimoine onomastique français

Selon un auteur, en 200 ans, 210000 des 250000 patronymes français risquent de disparaître. Il y aurait là un capital culturel qui s'éffrite et, à terme, nous risquerions de tous nous appeler Martin... La législation actuelle entraîne une déperdition importante des patronymes puisque les noms qui ne peuvent être transmis, faute de descendance masculine, sont condamnés à disparaître. Certains députés ont souligné que cette réforme devrait permettre de limiter l'appauvrissement du patrimoine onomastique résultant de la règle patriarcale de transmission du nom.

III/ LES NOUVELLES RÈGLES PROPOSÉES

La proposition de loi, adoptée le 8 février 2001 par l'Assemblée nationale, vise à modifier l'article 57 du Code civil.

L'apport essentiel de cette réforme est de permettre aux parents de choisir le nom dévolu à leur enfant, lorsque la filiation naturelle ou légitime, est simultanément établie à l'égard de chacun d'eux.

L'enfant peut alors recevoir :

- le nom de son père,
- le nom de sa mère ;
- le nom de son père et de sa mère, ou le nom de sa mère ou de son père, c'est-à-dire les noms de ses deux parents accolés dans l'ordre de leur choix.

Le parent dont le nom est composé de plusieurs noms, ne pourra en transmettre qu'un nom à ses enfants, au choix des parents.

En cas de désaccord entre les parents sur le nom à conférer à l'enfant, celui-ci acquiert leurs deux noms accolés dans l'ordre alphabétique, dans la limite d'un patronyme pour chacun d'eux.

Le choix effectué par les parents, qu'ils soient mariés ou non, lors de la naissance du premier enfant, devra s'appliquer à tous les enfants communs. En revanche, si d'autres enfants naissent de parents différents, les couples nouvellement créés pourront procéder à de nouvelles combinaisons, à condition de respecter les règles ci-dessus énoncées.

S'agissant des enfants légitimés, ils pourront, comme les enfants légitimes, bénéficier du nom de l'un de ses parents ou les deux selon les mêmes règles que pour les enfants légitimes. Une règle identique est prévue pour les enfants faisant l'objet d'une adoption plénière.

Lorsque la filiation naturelle paternelle n'est établie qu'en second lieu à l'égard de l'enfant, l'enfant pourra soit conserver le nom de sa mère, soit prendre le nom du père ou les noms accolés de ses deux parents dans l'ordre choisi par eux et dans la limite d'un patronyme pour chacun d'eux.

Enfin, il est prévu de modifier les règles relatives à la possibilité pour le mari de la mère de conférer son propre nom à l'enfant, laquelle est étendue à celle de conférer à l'enfant les deux noms accolés dans l'ordre choisi par eux et dans la limite d'un patronyme pour chacun d'eux.

Au titre des mesures transitoires, la proposition prévoit que toute personne née avant l'entrée en vigueur de la loi, peut demander à ajouter à son nom, le nom de celui de ses parents qui ne lui a pas transmis le sien. Lorsque le nom de l'un des deux parents est composé de plusieurs patronymes, il ne peut être conservé qu'un seul de ces patronymes. A l'égard des enfants mineurs, cette faculté devra être mise en œuvre par les titulaires de l'autorité parentale. Si l'enfant est âgé de plus de 13 ans, son consentement personnel est requis.

IV/ LES RÉSERVES SUSCITÉES PAR LA PROPOSITION DE RÉFORME

En dépit d'un accueil favorable de la proposition, certains députés mais aussi le Garde des Sceaux ont attiré l'attention des parlementaires sur certaines réserves suscitées par la proposition actuelle de réforme des règles d'attribution du nom patronymique.

Ainsi, il a été souligné que la solution du double nom, qui s'imposera par défaut, en cas de désaccord des parents, obligera l'intéressé, dès la génération suivante, à choisir entre ses deux noms celui qu'il transmettra à ses propres enfants. Cette obligation d'abandon risque d'être mal vécue sur le plan psychologique, voire identitaire et d'entraîner des conflits familiaux et des pressions de l'entourage.

Il a été aussi invoqué le fait que cette réforme risque de fragiliser encore davantage la place et l'image du père. Ainsi, un député a soutenu que l'équilibre actuel des liens de filiation paternelle et maternelle tient à ce que la mère donne la vie et le père le nom. Or, la transmission du nom de la femme risque de placer sur la même tête tous les pouvoirs déterminant la place de l'enfant dans la famille et d'aller ainsi contre toutes les tentatives pour combattre l'effacement du père.

L'atteinte à l'égalité des sexes par le droit actuel, a-t-on avancé, n'est pas si grande qu'on veut le faire croire puisque chacun a la faculté de porter un double nom à titre d'usage. D'ailleurs, il convient que cette faculté est rarement exercée en pratique.

De plus, l'attention des parlementaires a été attirée sur l'importance de la fiabilité et de la stabilité de l'état civil, instrument d'identification individuelle et sociale. Actuellement, le nom de l'enfant ne fait l'objet, dans son acte de naissance, que d'une mention marginale, dépourvue d'effet juridique. Le nom se déduit, en effet, des conditions de sa filiation Or, la proposition de réforme ne semble pas avoir suffisamment pris en compte les difficultés pratiques que devraient générer ce mécanisme d'option que les parents devraient exercer auprès des services de l'état civil. Il faut en effet introduire une procédure pour permettre aux parents d'officialiser ce choix.

Enfin, les mesures transitoires prévues sont susceptibles de permettre à un nombre considérable de personnes de changer d'identité, sans condition particulière, ni de fond, ni de forme. Les services de l'état civil risquent d'être submergés par les demandes de modification de tous les actes de l'état civil. Les effets et les difficultés pratiques d'une telle faculté ne semblent pas avoir été toujours mesurés. Pour le Garde des Sceaux, « les intérêts qui s'attachent à la stabilité du nom devront être mis en regard du principe de liberté ».

Pour toutes ces raisons, certains députés souhaitent une modification de la proposition afin de mieux prendre en compte ces difficultés pratiques d'application. Le Garde des Sceaux a également souligné qu'il eût été plus logique de porter une telle réforme dans le cadre d'une modernisation du droit de la famille, et notamment des règles de la filiation et de l'autorité parentale.

Ce cahier ne peut être vendu séparément.

.....
Editeur: 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: mars 2002