

la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

Réussir le concours de rédacteur

2003

N°

10

- Indications de correction concernant la note de synthèse sur l'hygiène et la sécurité
- Urbanisme: le domaine public; le domaine privé
- Droit civil: le mariage; l'union hors mariage
- Droit social: l'enseignement et la formation professionnelle...

Sommaire

INDICATIONS DE CORRECTION CONCERNANT LA NOTE DE SYNTHÈSE SUR L'HYGIÈNE ET LA SÉCURITÉ	225
INTRODUCTION:	225
I/ RÔLE D'INFORMATION ET DE PRÉVENTION	225
II/ RÔLE D'INVESTIGATION	226
URBANISME: LE DOMAINE PUBLIC	227
I/ L'ÉTENDUE DU DOMAINE PUBLIC	227
1) Les critères du domaine public	227
2) La consistance du domaine public	227
3) Le voisinage du domaine public	227
II/ LA GESTION DU DOMAINE PUBLIC	227
1) La protection du domaine public	227
2) L'utilisation du domaine public	228
URBANISME: LE DOMAINE PRIVÉ	229
I/ L'ÉTENDUE DU DOMAINE PRIVÉ	229
II/ LA GESTION DU DOMAINE PRIVÉ	229
DROIT CIVIL: LE MARIAGE	230
I/ LA FORMATION DU MARIAGE	230
I.1) Les conditions de formation du mariage	230
<i>I.1.1) Les conditions de fond</i>	230
<i>I.1.2) Les conditions de forme</i>	230
I.2) Les sanctions des conditions de formation du mariage	231
<i>I.2.1) L'opposition</i>	231
<i>I.2.2) La nullité</i>	231
II/ LES EFFETS DU MARIAGE	231
II.1) Les effets personnels	231
II.2) Les effets matériels	231
DROIT CIVIL: L'UNION HORS MARIAGE	233
I/ LE CONCUBINAGE	233
I.1) Les conditions du concubinage	233
I.2) Les effets du concubinage	233
II/ LE PACTE CIVIL DE SOLIDARITÉ (PACS)	233
II. 1) Conditions de formation du PACS	234
II. 2) Effets du PACS	234
II. 3) Rupture du PACS	234

DROIT SOCIAL : L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN FRANCE	235
I/ LE SCHÉMA GÉNÉRAL	235
I.1) L'environnement juridique.....	235
I.2) Les enjeux.....	235
II/ LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA FORMATION INITIALE.....	236
II.1) Du partage des compétences	236
II.2) A la coordination.	237
III/ LA RÉGION, AU CŒUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	237
III.1) L'État, les entreprises... ..	237
III.2) Et les régions.....	238
IV/ L'ÉDUCATION PERMANENTE	238
 DROIT ADMINISTRATIF : LE DÉPARTEMENT - COLLECTIVITÉ LOCALE.....	 239
I/ L'ORGANISATION DU DÉPARTEMENT, COLLECTIVITÉ TERRITORIALE	239
1.1) Le conseil général	239
1.1.1 <i>La composition du conseil général</i>	<i>239</i>
1.1.2 <i>Le fonctionnement du conseil général.....</i>	<i>240</i>
1.2) La commission permanente du conseil général	240
1.2.1 <i>La composition de la commission permanente du conseil général.....</i>	<i>240</i>
1.2.2 <i>Les pouvoirs de la commission permanente du conseil général.....</i>	<i>241</i>
1.3) Le président du conseil général	241
1.3.1 <i>La désignation du président du conseil général.....</i>	<i>241</i>
1.3.2 <i>Les compétences du président du conseil général.....</i>	<i>241</i>
1.4) Le bureau du conseil général.....	242
II/ LES COMPÉTENCES DU CONSEIL GÉNÉRAL	242
 ACTUALITÉ : L'INDEMNISATION DES DOMMAGES MÉDICAUX	 243
I/ L'INDEMNISATION DES PRÉJUDICES LIÉS À LA NAISSANCE	243
I.1) Le préjudice subi par l'enfant.....	244
1.1.1 <i>Le préjudice congénital.....</i>	<i>244</i>
1.1.2 <i>Le dommage accidentel</i>	<i>244</i>
I.2) Le préjudice subi par les parents	244
II/ L'INDEMNISATION DES ACCIDENTS MÉDICAUX, INFECTIONS IATROGÈNES ET INFECTIONS NOSOCOMIALES.....	245
II.1) Les fondements de l'indemnisation.....	245
1.1.1 <i>La responsabilité civile.....</i>	<i>245</i>
1.1.2 <i>La solidarité nationale</i>	<i>246</i>
II.2) La procédure d'indemnisation	246
1.2.1 <i>Maintien des voies juridictionnelles ordinaires.....</i>	<i>246</i>
1.2.2 <i>La saisine d'une commission régionale de conciliation et d'indemnisation.....</i>	<i>246</i>

FINANCES PUBLIQUES : LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT 249

I/ LA CRÉATION DE LA DGE 249

A) Le système prévu 249

1) *La constitution de la DGE* 249

2) *L'évolution de la DGE* 250

3) *La répartition de la DGE* 250

B) Les difficultés rencontrées 251

1) *La faiblesse des sommes distribuées* 251

2) *Un mauvais système de répartition* 251

II/ LA RÉFORME DE 1985 251

A) Le nouveau système 251

1) *La première part (50 % de la DGE)* 251

2) *La seconde part* 251

B) Ses inconvénients 251

1) *Le retour en arrière* 251

2) *La faiblesse des sommes versées* 251

3) *La complication* 251

III/ LA DGE ACTUELLE 251

A) La DGE des communes (CGCT art L.2334-32 et s.) 252

B) La DGE des départements (CGCT art 3334-10 et s.) 252

1) *La première part comprend elle-même deux fractions et une majoration* 252

2) *La seconde part se décompose en une fraction et deux majorations* 252

FINANCES PUBLIQUES : LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (DGF) 253

I/ LES ORIGINES DE LA DGF 253

A) Les origines fiscales 253

1) *La taxe locale* 253

2) *La taxe sur les salaires* 253

B) Le VRTS 253

II/ L'INSTAURATION DE LA DGF 253

A) La DGF des communes 253

1) *La dotation forfaitaire* 253

2) *La dotation de péréquation* 253

B) La DGF des départements 254

1) *La dotation forfaitaire* 254

2) *La dotation de péréquation* 254

3) *La dotation de fonctionnement minimal* 254

III/ LA TRANSFORMATION DE LA DGF 254

A) La dotation de base 254

B) La dotation de péréquation 254

1) La première fraction	254
2) La seconde fraction	254
C) La dotation de compensation	254
D) Les concours particuliers	255
1) La dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales	255
2) La dotation aux communes centres d'agglomération	255
IV/ LA DGF ACTUELLE	255
A) La DGF des communes et des EPCI	255
1) La dotation forfaitaire	255
2) La dotation d'aménagement	255
B) La DGF des départements	255
1) La dotation forfaitaire	255
2) La dotation de péréquation	255
3) La dotation de fonctionnement minimal (DFM)	255
4) La dotation de garantie	256

Indications de correction concernant la note de synthèse sur l'hygiène et la sécurité

Le sujet figure dans le cahier concours n° 9, accompagnant le numéro de « La Gazette » du 9 décembre 2002.

INTRODUCTION

Dans le cadre de l'introduction, il était important de rappeler :

- **Les principaux textes applicables en matière d'hygiène et de sécurité au sein des collectivités locales :** Conformément à l'article 3 du décret du 10 juin 1985, sont directement applicables dans les collectivités locales et les établissements publics, les règles définies au livre II, titre III du Code du travail et par les décrets pris pour son application, sous réserve des adaptations rendues nécessaires par les spécificités territoriales. Les dispositions d'application directe couvrent un domaine extrêmement vaste, qui porte notamment sur :

- les principes généraux de prévention ;
- l'environnement physique des agents, l'adaptation des postes de travail, les locaux du travail ainsi que leurs installations annexes (réfectoires, vestiaires, sanitaires, etc.) ;
- les équipements de travail (machines, protections collectives et individuelles) ;
- la présentation de divers risques : maintenance et postures de travail, produits dangereux, travail en hauteur... ;
- la protection contre l'incendie ;
- les conditions d'hygiène et de salubrité nécessaires à la santé des personnes, dans les locaux et sur les lieux de travail.

- **Les différents acteurs chargés de l'hygiène et la sécurité au sein des collectivités locales :**

- Les autorités territoriales, responsables de l'hygiène et de la sécurité de leurs agents (nouvel art 2-1)
- Les agents chargés d'assurer la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO)
- Les agents chargés de la fonction d'inspection (ACFI)
- Le comité technique paritaire
- Le comité d'hygiène et de sécurité

- **La composition du comité d'hygiène et sécurité.**

Les comités d'hygiène et de sécurité «locaux» ou «spéciaux» sont créés par l'organe délibérant de la collectivité «si l'importance des effectifs et la nature des risques professionnels le justifient». Les critères qui en application du décret du 30 mai 1985 rendent obligatoire la création d'un CHS sont les suivants :

- Critère d'effectif : au moins 200 agents titulaires ou non titulaires à temps complet ou non complet
- Critère de risque : «un ou plusieurs services comportant des risques professionnels spécifiques par leur fréquence et leur gravité, notamment en raison de la nature des missions ou des tâches, de l'agencement ou de l'équipement des locaux.».

Parmi les services comportant des risques professionnels, tels que définis dans le décret, sont notamment visés les services dans lesquels existent de réels problèmes de salubrité et de sécurité : réseaux souterrains d'égouts, stations d'épuration, mais également les services dans lesquels sont employées des machines présentant de réels risques (services des espaces verts, régie municipale d'entretien).

Si la collectivité reste maître de l'appréciation du caractère obligatoire de la création du CHS, sa décision est susceptible d'être contrôlée par le juge et peut engager sa responsabilité.

L'assemblée délibérante peut par ailleurs décider de diviser ce comité en sections correspondant à des spécificités ou services différents au sein de la collectivité.

- Le ou les CHS fonctionnent sous la responsabilité de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement, lequel détermine après avis du CTP, leur nombre, leur siège et leur compétence.

- nombre de membres : Les comités sont des organismes paritaires, composés en nombre égal d'une part des représentants de la collectivité territoriale désignés par l'autorité territoriale parmi les membres de l'organe délibérant ou parmi les fonctionnaires de la collectivité, et d'autre part de représentants des organisations syndicales élus au suffrage direct par le personnel. Le médecin du service de médecine professionnelle et préventive assiste désormais de plein droit aux séances du comité avec voix consultative, ainsi que l'ACMO lorsque la situation de la collectivité auprès de laquelle il est placé est évoquée. Le nombre des membres du CHS, fixé pour la durée du mandat des représentants du personnel par l'organe de la collectivité ou de l'établissement auprès duquel il est placé, ne peut être inférieur à trois ni supérieur à dix. Pour fixer ce nombre, il doit être tenu compte de l'effectif des agents et de la nature des risques professionnels
- désignation des représentants du personnel : Les modalités de l'élection des représentants du personnel demeurent fixées par le décret du 30 mai 1985 relatif au comité technique paritaire.
- désignation des représentants de la collectivité : L'autorité territoriale désigne ses représentants parmi les membres de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement ou parmi les agents de cette collectivité ou établissement.
- durée du mandat des membres : Les membres des comités d'hygiène et de sécurité sont désignés pour une période de six ans et leurs fonctions sont renouvelables.

Le rôle et les missions des organismes compétents en matière d'hygiène et de sécurité, CHS ou CTP lorsque ces derniers ne sont pas assistés d'un CHS, figurent au chapitre VI du décret du 10 juin 1985. De manière générale, le CHS a pour mission de contribuer à la protection de la santé et de la sécurité des agents dans leur travail.

I/ RÔLE D'INFORMATION ET DE PRÉVENTION

Le CHS est compétent pour connaître des questions relatives :

- à l'observation des prescriptions législatives et réglementaires en matière d'hygiène et de sécurité ;
- aux méthodes et techniques de travail et au choix des équipements de travail dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir une influence directe sur la santé des agents ;
- aux projets d'aménagements, de construction et d'entretien des bâtiments au regard des règles d'hygiène et de sécurité, et de bien-être au travail ;

- aux mesures prises en vue de faciliter l'adaptation des postes de travail aux personnes reconnues travailleurs handicapés et aux mesures prises, en application du décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions, afin de permettre le reclassement de ces fonctionnaires;
- aux mesures d'aménagement des postes de travail permettant de favoriser l'accès des femmes à tous les emplois ou nécessaires aux femmes enceintes.

Chaque année il délibère sur un rapport relatif à l'évolution des risques professionnels dont il transmet un exemplaire au centre de gestion, afin que ce dernier établisse un rapport de synthèse bi-annuel transmis au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale en annexe au rapport sur l'état de la collectivité prévu à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984.

Il est informé pour avis de la désignation des ACFI et en application de l'article 38 modifié, il a la possibilité d'entendre les ACFI.

Il a également un rôle de suggestion de toutes mesures destinées à améliorer l'hygiène et la sécurité du travail et à assurer l'instruction des agents dans ce domaine. A ce titre, il coopère à la préparation des actions de formation et veille à leur mise en œuvre.

Il est consulté sur les règlements et consignes de sécurité ou autre document émanant de la même autorité qui sont éventuellement discutés en son sein. Il procède à l'examen des observations consignées par les agents, et éventuellement par les usagers, sur le registre d'hygiène et de sécurité, qui doit être mis à disposition dans chaque service ou établissement. Il est également informé des observations formulées par les fonctionnaires chargés de mission d'inspection.

De la même manière, le rapport annuel du service de médecine professionnelle et préventive est soumis pour examen du CHS par le président du comité technique paritaire ou du comité d'hygiène et de sécurité (article 28 et 44 du décret) ainsi que le programme annuel de prévention des risques professionnels. Ce programme est établi à partir de l'analyse prévue à l'article 40 du décret et fixe la liste détaillée des actions qu'il apparaît souhaitable d'entreprendre au cours de l'année à venir. A ce titre ce programme pourrait utilement préciser les conditions d'exécution de ces actions et l'estimation de leur coût.

Enfin, il est consulté sur l'établissement des fiches où sont consignés les risques professionnels. Les membres du CHS sont également désormais tenus de recevoir une formation d'une durée minimale de 5 jours au cours de leur mandat.

II RÔLE D'INVESTIGATION

Le comité d'hygiène et de sécurité est tenu de procéder à une enquête à l'occasion de chaque accident de service ou de chaque maladie professionnelle ou à caractère professionnel au sens des 3° et 4° de l'article 6 du décret du 10 juin 1985. Celle-ci est menée par un représentant du personnel et un représentant de la collectivité qui peuvent être assistés par d'autres membres du comité et les médecins du service de médecine professionnelle et préventive. Le comité est informé des conclusions de chaque enquête et des suites qui leur sont données.

Par ailleurs, de nouveaux modes d'examen et de contrôle sont prévus par le décret du 20 juin 2000.

Ainsi, un nouvel article 40-1 institue au bénéfice des membres du comité un droit d'accès aux locaux, sous forme de délégation. Celle-ci, qui exerce son droit d'accès sous réserve du bon fonctionnement du service, doit comporter des représentants de la collectivité territoriale et des représentants du personnel et peut, le cas échéant, être assistée d'un service de médecine professionnelle et préventive et de l'ACFI. Cette mission doit donner lieu à l'établissement d'un rapport. L'article 41-1 nouveau prévoit, que le comité pourra demander à l'autorité territoriale de faire appel à un expert agréé dans les conditions de l'article R.236-40 du code du travail en cas de risque grave, révélé ou non par un accident de service ou de maladie à caractère professionnel. Les frais d'expertise sont supportés par l'autorité territoriale, laquelle doit fournir à l'expert toutes les informations nécessaires à sa mission. Dans l'hypothèse où l'autorité territoriale refuse la désignation d'un expert, sa décision doit être motivée.

Enfin, le décret du 16 juin 2000 l'investit d'un nouveau rôle dans le cadre de la procédure du droit de retrait.

URBANISME: Le domaine public

Très tôt il est apparu nécessaire d'appliquer des règles spécialement protectrices (inaliénabilité et imprescriptibilité) au domaine de la Couronne avec l'ordonnance de Moulins de 1566 et l'édit d'août 1667 comme plus tard au « domaine de la nation » avec la loi des 22 novembre – 1^{er} décembre 1790 (dite Code domanial). On verra également apparaître au XVII^e siècle une distinction entre les choses publiques appartenant au Roi et celles affectées à l'usage de tous, qui par certains aspects rappelle la dichotomie contemporaine domaine public domaine privé.

I/ L'ÉTENDUE DU DOMAINE PUBLIC

1) Les critères du domaine public

En dehors des apports doctrinaux du XIX^e siècle notamment c'est la jurisprudence administrative qui a dégagé les critères d'identification des biens appartenant au domaine public.

- Pour qu'un bien appartienne au domaine public, il doit être la propriété d'une personne publique (État, collectivités territoriales par exemple). Mais des locaux appartenant à une collectivité publique dans un immeuble en copropriété ne peuvent pas faire partie de son domaine public (CE 11 février 1994 Cie d'ass La Préservatrice foncière). Après des débats fort longs il est admis que les établissements publics peuvent disposer d'un domaine public (CE 21 mars 1984 Mansuy) sauf si un texte spécifique en dispose autrement (cf. pour les biens d'EDF CE 23 octobre 1998 EDF).
- Ensuite l'appartenance d'un bien au domaine public suppose son affectation à l'utilité publique c'est-à-dire qu'il doit être affecté à l'usage direct du public (cf. un cimetière CE 28 juin 1935 Marecar ou une voie publique) ou affecté aux besoins d'un service public quelle que soit sa nature administrative ou industrielle et commerciale (cf. pour les terrains d'un port CE 19 octobre 1956 Société Le béton ou une gare). Dans certains ouvrages dits complexes (gare Montparnasse, La défense) il peut y avoir différents niveaux dont seuls certains sont affectés à l'utilité publique.
- À ces critères nécessaires mais non suffisants vient s'ajouter celui de l'aménagement spécial, notion aux contours incertains mais utilisée pour éviter l'extension du domaine public (ex: le fait qu'une plage bénéficie d'un entretien, le fait que soient réalisés des aménagements d'un hôtel de ville).
- Enfin le juge administratif fait référence à la notion d'accessoires « indispensables ou nécessaires » pour inclure certains biens dans le domaine public dans la mesure où ils s'incorporent à des immeubles du domaine public (les appareils de signalisation et d'éclairage, accessoires des voies publiques, de même que les murs de soutènement).

2) La consistance du domaine public

Le domaine public naturel qui comprend les biens issus de phénomènes naturels:

- **le domaine public maritime** (sous sol et sol de la mer territoriale, rivages de la mer « jusqu'au point où les plus hautes mers peuvent s'étendre », lais et relais, terrains artificiellement soustraits des flots, zone des 50 pas géométriques dans les DOM).

- **Le domaine public fluvial** (cours d'eau navigables et flottables, lacs navigables, cours d'eaux destinés à assurer l'alimentation en eau des voies navigables).
- **Le domaine public artificiel** qui résulte de l'intervention de l'homme: voirie routière c'est-à-dire dépendances affectées à la circulation générale (voirie nationale, départementale, communale) avec une distinction entre les voies ordinaires et celles à statut spécial (autoroutes, routes express) et leurs accessoires (trottoirs, ponts), édifices du culte, halles et marchés, aérodomes, ports...

3) Le voisinage du domaine public

Le domaine public peut évidemment avoir des rapports avec le voisinage et deux points méritent attention: la délimitation du domaine public et les charges de voisinage.

La délimitation est opérée unilatéralement par l'administration (pas d'action en bornage comme pour le domaine privé). La délimitation du domaine public naturel est un acte déclaratif et obligatoire; les riverains ont un droit à la délimitation, auquel l'administration ne peut opposer un refus sans commettre une illégalité. Depuis l'arrêt du CE 12 octobre 1973, les limites du domaine public maritime sont celles qu'atteint le plus haut flot de l'année, en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles. Concernant les cours d'eau domaniaux, l'administration constate la hauteur des eaux « coulant à plein bord avant de déborder », abstraction faite des crues exceptionnelles. La délimitation du domaine public lacustre dépend d'une cote altimétrique constante, indépendante des variations constatées dans le niveau des eaux. La délimitation du domaine public artificiel (voies publiques par exemple) est opérée par la procédure de l'alignement (établissement d'un plan général aux effets importants – transfert de propriété pour les terrains non bâtis, servitude de reculement – puis d'arrêtés d'alignement qui viennent fixer à la demande du propriétaire la limite de la voie au droit de sa propriété). Des charges de voisinage peuvent être prévues au profit du domaine public comme les servitudes administratives (servitudes non aedificandi, servitude de passage le long du littoral...) mais aussi peuvent grever le domaine public (comme les aïssances de voirie [droit d'accès, droit de vue, droit d'écoulement des eaux] pour les riverains d'une voie publique).

II/ LA GESTION DU DOMAINE PUBLIC

1) La protection du domaine public

Il s'agit de préserver le domaine public des atteintes qui peuvent lui être portées par ses utilisateurs.

Le régime de protection tend d'abord à garantir le maintien de l'affectation à l'utilité publique. Sont donc interdits les actes de disposition des biens du domaine public, lesdits biens étant inaliénables, imprescriptibles (ex: art. L. 52 du Code du domaine de l'État et art. 1311-1 du Code général des collectivités territoriales) et insaisissables. Sont donc nulles les ventes ou échanges portant sur des parcelles du domaine public de même qu'est exclue la constitution de servitudes à la charge du domaine public. En outre un particulier ne saurait invoquer d'actions possessoires relativement à des biens du domaine public et l'expropriation n'est pas davantage envisageable.

L'inaliénabilité est toutefois relative. En effet, le bien devient aliénable s'il a été reconnu définitivement inutile au public ou au service public par une procédure préalable, c'est-à-dire à condition qu'il ait fait l'objet d'une décision expresse de déclassement. Si cette formalité est respectée la sortie du bien du domaine public et sa soumission au régime du droit commun est possible.

Théoriquement la constitution de droits réels sur le domaine public au profit de particuliers est interdite mais elle est possible dans des conditions déterminées par les lois du 5 janvier 1988 (possibilité de baux emphytéotiques conclus par les collectivités territoriales prévus à l'art. 1311-2 et s. du Code général des collectivités territoriales pour l'accomplissement d'une mission de service public ou la réalisation d'une opération d'intérêt général) et du 25 juillet 1994 (qui étend cette possibilité d'accorder des droits réels à l'État et à ses établissements publics pour l'exercice d'une activité privée compatible avec l'affectation du domaine cf. art. L. 34-1 et s. du Code du domaine de l'État).

La protection du domaine public est également assurée par ce qui est appelé la police de la conservation. Les mesures prises dans ce but sont sanctionnées par un régime de contraventions de voirie (contraventions de voirie routière, qui relèvent de la juridiction judiciaire [atteinte à l'intégrité d'une voie]; contraventions de grande voirie, qui relèvent de la juridiction administrative et se rapportent aux autres dépendances du domaine public [dégradation d'une barrière de passage à niveau de voie ferrée, pollution des eaux d'un port]).

Les poursuites sont conditionnées par l'existence d'un texte, déclenchées par l'établissement d'un procès-verbal de l'infraction et exercées contre la personne objectivement responsable de l'atteinte au domaine public. L'administration chargée de la police et de la conservation est tenue de poursuivre et de saisir le juge compétent à savoir le juge administratif pour les contraventions de grande voirie.

Le tribunal pourra condamner le contrevenant à l'amende mais aussi exiger une réparation pécuniaire ou la remise en l'état des lieux.

2) L'utilisation du domaine public

À l'affectation du domaine public à l'utilité publique doit correspondre une utilisation conforme à cette affectation ou au moins compatible.

- **Utilisation collective du domaine public** : une administration ne peut en principe interdire cette utilisation commune (principe de liberté) mais elle peut la réglementer dans un but de police (redevances pour le stationnement des véhicules, réglementation de la circulation, réglementation des activités commerciales d'intérêt privé etc.). Elle doit respecter les principes d'égalité (mais possibilité par exemple d'emplacements réservés) de gratuité (mais possibilité de péages au surplus différenciés, stationnements payants).

- **Utilisation privative du domaine public** : cette occupation par une personne déterminée de dépendances du domaine public doit être conforme à l'utilisation principale du domaine, ou au moins compatible avec celle-ci.

Les utilisations privatives peuvent être soumises à deux régimes d'autorisation d'occupation précaire et révocable : un régime reposant sur un acte unilatéral, caractérisé par le permis de stationnement et la permission de voirie (terrasses de café sur les trottoirs, kiosques à journaux), et un régime fondé sur un contrat portant occupation du domaine public, la concession de voirie, qui, en vertu du décret-loi du 17 juin 1938, est un contrat administratif.

L'occupation privative est subordonnée sauf exceptions au paiement d'une redevance qui est en règle générale de caractère non fiscal (néanmoins pour une qualification de redevances fiscales, voir les droits de place perçus dans les halles, foires et marchés).

Les recettes publiques sont composées pour l'essentiel par des prélèvements obligatoires et pour une part infime par des prélèvements non obligatoires.

URBANISME: Le domaine privé

I/ L'ÉTENDUE DU DOMAINE PRIVÉ

Comme le dit l'article L 2 du Code du domaine de l'État, le domaine privé est constitué par les biens autres que ceux qui sont des dépendances du domaine public.

Il y a donc les biens qui ne sont pas affectés à l'utilité publique donc ni à l'usage du public, ni à un service public (biens vacants et sans maître par exemple), ou encore des biens qui tout en ayant une affectation d'utilité publique ne satisfont pas au critère de l'aménagement spécial lorsque sa présence est exigée ou des biens qu'un texte législatif a rangé dans cette catégorie (chemins ruraux en vertu du Code rural)

Figure dans le domaine privé les biens communaux c'est-à-dire ceux « à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis » (art 542 Code civil) ou encore les biens ruraux, les forêts domaniales, sources d'eau minière, mobilier national.

L'administration pour constituer son domaine privé peut procéder par acquisitions à titre onéreux régis ou non par le Code civil l'achat dans les mêmes conditions qu'un particulier sous réserve de l'observation de certaines formalités comme l'obtention de l'avis du service des domaines par exemple, la nationalisation, l'expropriation, l'exercice du droit de préemption conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme ou à titre gratuit biens sans maître, successions tombées en déshérence, libéralités. Enfin par le biais du déclassement et de la désaffectation, un bien du domaine public peut tomber dans le domaine privé.

Le domaine privé est aliénable et prescriptible; les dépendances du domaine privé peuvent donc être vendues ou échangées ou faire l'objet d'une usucapion par le jeu de la prescription trentenaire. Certaines aliénations sont réglementées, soumises à des dispositions particulières (cf. pour le transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé) et doivent respecter certains principes (cf. principe d'incessibilité des biens au-dessous de leur valeur et le cas de la vente d'immeubles au franc symbolique autorisée si elle est assortie de contreparties suffisantes et effectuée dans un but d'intérêt général CE 3 nov 1997 Cne de Fougerolles)

Certaines restrictions existent: les forêts domaniales ne peuvent être vendues que sur le fondement d'un texte législatif et les biens mobiliers ne peuvent faire l'objet d'échanges.

II/ LA GESTION DU DOMAINE PRIVÉ

Les règles de gestion sont d'une manière générale celles du droit commun.

La délimitation du domaine privé est opérée selon la technique civiliste du bornage (pas d'alignement pour les chemins ruraux par exemple), les servitudes du droit privé sont applicables, la protection pénale du domaine privé relève du droit pénal et ne peut pas d'opérer par le biais de la contravention de grande voirie.

Mais dans la mesure où les biens du domaine privé appartiennent à une personne publique, ils sont insaisissables

Les dépendances du domaine privé peuvent être mises à la disposition de services publics qui ne relèvent pas de l'autorité maître du domaine ou à des particuliers; l'utilisation privative se fera sur le fondement d'un acte unilatéral ou d'un contrat; l'utilisateur est soumis au droit privé et les litiges relèvent en principe du juge judiciaire.

Il est en effet clairement affirmé que la gestion du domaine privé ne constitue pas un service public (CE 28 nov 1985 ONF c/ Abamonte).

Le contentieux de la gestion du domaine privé (actes, responsabilité) ressortit donc théoriquement à la compétence du juge judiciaire mais il y a de nombreuses exceptions:

- actes unilatéraux détachables de la gestion du domaine privé (ex: décisions individuelles relatives à l'aliénation, acquisition, ou location de biens, décisions relatives à la gestion des chemins ruraux, délibération mettant fin à un bail de droit de chasse dans des bois communaux ainsi que toutes les décisions réglementaires relatives à la gestion comme les décisions réglementant la circulation sur les chemins ruraux...)
- actes contractuels qui contiennent des clauses exorbitantes ou font participer le cocontractant au service public, contrats relevant de la compétence du juge administratif en vertu de textes spéciaux (ventes des immeubles du domaine de l'État loi du 28 pluviôse an VIII, partage des biens communaux etc.)
- en matière de responsabilité, le principe de la compétence du juge judiciaire connaît cependant des exceptions, ainsi pour les dommages nés de l'exécution ou de la mauvaise exécution de travaux publics en vertu du caractère attractif de la notion de travail public ou pour les dommages causés par un service public exercés sur le domaine privé (lutte contre l'incendie par exemple)

DROIT CIVIL: Le mariage

Le mariage peut être défini comme «*l'union d'un homme et d'une femme résultant d'un accord de leurs volontés donné selon des formes solennelles et dont les conséquences sont impérativement fixées par la loi*» (Goubeaux et Voirin). La nature juridique du mariage est complexe. Le mariage se forme comme un contrat par la volonté des époux (I) mais ses effets sont définis par la loi, comme une institution (II).

I/ LA FORMATION DU MARIAGE

Le mariage est un engagement solennel, en principe, irrévocable. Aussi, la loi s'assure-t-elle de l'efficacité de l'engagement en posant un certain nombre de conditions (I.1.) dont le non-respect emporte l'application de sanctions (I.2.).

I.1) Les conditions de formation du mariage

I.1.1) Les conditions de fond

I.1.1.1) Les conditions physiologiques

Le mariage suppose une différence de sexe: il est l'union d'un homme et d'une femme.

Le 1^{er} avril 2001, deux lois du 21 décembre 2000, l'une sur le mariage des personnes de même sexes, l'autre sur l'adoption par deux personnes du même sexe sont entrées en vigueur aux Pays-Bas. Désormais, dans ce pays, deux homosexuels peuvent se marier et adopter des enfants. L'article 30 du Code civil néerlandais indique que «*le mariage peut être contracté par deux personnes de sexe différent ou de même sexe*». Pour que ce mariage puisse être valablement célébré aux Pays-Bas, il suffit que l'un des époux ait la nationalité néerlandaise (quand bien même les deux époux résideraient hors des Pays-Bas) ou réside aux Pays-Bas (quand bien même les deux intéressés seraient de nationalité étrangère et que l'un d'eux ne résiderait pas aux Pays-Bas).

Peu importe les capacités sexuelles des futurs conjoints ou leurs aptitudes à procréer. Même si l'une des finalités du mariage est la procréation, la loi ne l'a pas érigée en condition de validité du mariage.

La loi pose une condition d'âge: «*l'homme avant 18 ans révolus, la femme avant 15 ans révolus, ne peuvent contracter mariage*» (art. 144 du Code civil). Le procureur de la République peut cependant accorder des dispenses pour motif grave, comme l'état de grossesse de la femme (art. 145 du Code civil).

I.1.1.2) Les conditions psychologiques

Le consentement doit exister: il doit être réel et sérieux. «*Il n'y a pas de mariage lorsqu'il n'y a point de consentement*» (art. 146). Le consentement n'est pas réel si le conjoint était incapable d'exprimer un consentement. Tel est souvent lorsque le mariage est contracté «*in extremis*», c'est-à-dire peu avant le décès du conjoint, à des fins le plus souvent purement successorales. Le consentement doit être sérieux. Cela signifie que le mariage ne doit pas être simulé, ce qui est le cas lorsque les époux ne se sont prêtés à la cérémonie qu'en vue d'atteindre un résultat étranger à l'union matrimoniale, comme l'obtention d'un visa de sortie de son pays d'origine ou l'acquisition de la nationalité française.

Le consentement doit être exempt de vices. Il résulte de l'article 180 du Code civil que le mariage peut être attaqué lorsqu'un époux a émis un consentement à la suite d'une erreur ou d'une violence. Le dol n'est

pas une cause de nullité car, comme l'exprimait Loysel dans un adage bien connu: «*En mariage, trompe qui peut*». L'erreur peut porter sur l'identité civile de la personne ou sur ses qualités essentielles: moralité, aptitude à la procréation ou aux relations sexuelles, santé mentale. Le juge appréciera l'existence de l'erreur, le caractère essentiel de la qualité qui fait défaut et le caractère déterminant de l'erreur.

L'action en nullité relative pour erreur dans la personne ou sur ses qualités essentielles prévue par l'article 180 du Code civil alinéa 2, est exclusivement attachée à la personne et ne peut être exercée que par l'époux dont le consentement a été vicié (Civ. 1^{re}, 4 juill. 1995, D. 1996-233).

I.1.1.3) Les conditions sociologiques

La bigamie est une cause de nullité du mariage: pour contracter mariage, il faut être célibataire, veuf ou divorcé (art. 147 du Code civil). La femme précédemment mariée ne peut pas se remarier immédiatement après son premier mariage. Elle doit laisser s'écouler un délai de 300 jours, appelé délai de viduité et destiné à éviter toute incertitude sur la paternité du mari. La loi prévoit un certain nombre de tempéraments au respect de cette règle. Ainsi, par exemple, le délai de viduité prend fin lorsque la femme accouche au cours du délai ou produit un certificat attestant qu'elle n'est pas enceinte (art. 228 du Code civil).

L'inceste est une cause de nullité du mariage:

Entre parents, le mariage est prohibé entre tous les ascendants et descendants légitimes ou naturels. Le mariage est aussi prohibé entre frère et sœur légitimes ou naturels. Ces prohibitions sont absolues, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent faire l'objet d'aucune dispense (art. 161 et 162 du Code civil).

Le mariage est aussi prohibé entre l'oncle et la nièce, la tante et le neveu (art. 163 du Code civil) ainsi qu'entre alliés en ligne directe (art. 161 du Code civil). Néanmoins, dans ces cas, la prohibition est relative. L'art. 164 du Code civil permet au Président de la République de lever les prohibitions entre l'oncle et la nièce, la tante et le neveu et entre alliés en ligne directe lorsque la personne qui a créé le lien est décédée.

I.1.2) Les conditions de forme

Des formalités avant le mariage doivent être accomplies. Ainsi, le projet de mariage est annoncé au public au moyen d'une affiche apposée par les soins de l'officier d'état civil à la porte de la mairie (art. 63 du Code civil). L'affiche doit rester apposée pendant 10 jours et le mariage ne peut être célébré avant l'expiration de ce délai, ni plus d'un an après (art. 64 et 65 du Code civil). La publication doit avoir lieu dans la commune où est célébré le mariage et dans la commune où chaque futur époux a son domicile ou sa résidence (art. 166 du Code civil). Les publications ne peuvent avoir lieu que si chacun des époux a remis à l'officier d'état civil un certificat médical de moins de deux mois attestant qu'il a été examiné avant le mariage. Le certificat ne doit contenir aucune mention.

La loi du 3 décembre 2001 portant réforme du droit des successions prévoit la mise en place d'une information sur le droit de la famille délivrée aux époux au moment du retrait en mairie du dossier de mariage et complétée par un document annexé au livret de famille.

Des formalités entourent la célébration du mariage. Le lieu de la célébration est, en principe, dans la commune où l'un des futurs époux a son domicile (art. 74 du Code civil). Le jour de la célébration est choisi librement par les époux. Le mariage est célébré à la mairie. L'officier d'état civil vérifie les conditions de capacité des époux et, le cas échéant, le consentement de leurs familles (pour les incapables mineurs ou majeurs) et les pièces que les futurs époux doivent fournir (extrait d'acte de naissance de moins de 3 mois, certificat d'examen médical, etc...). L'officier d'état civil donne lecture des articles du Code civil relatifs aux devoirs et obligations des époux et leur demande s'ils

ont fait un contrat de mariage. Ensuite, il recueille leur consentement et prononce au nom de la loi le mariage. La célébration doit être publique et en présence de deux témoins au moins et quatre au plus (art. 75 du Code civil).

I.2) Les sanctions des conditions de formation du mariage

I.2.1) L'opposition

L'opposition au mariage est une sanction préventive. Ce droit appartient aux membres de la proche famille ainsi qu'au ministère public (art. 172 à 175-1 du Code civil). Il leur permet d'interdire à l'officier d'état civil de célébrer le mariage. En cas d'opposition, les futurs époux doivent engager une procédure de mainlevée devant le tribunal de grande instance.

I.2.2) La nullité

La nullité du mariage est une sanction postérieure à la célébration du mariage. Toutes les conditions de formations du mariage ne sont pas sanctionnées par la nullité. Il faut distinguer selon la gravité de l'empêchement auquel il a été passé outre.

Le mariage contracté au mépris d'un empêchement simplement prohibitif est valable: défaut de publication, inobservation du délai de viduité, défaut de production du certificat médical, etc... Des pénalités peuvent néanmoins sanctionner l'officier d'état civil qui devait veiller au respect de ces conditions.

Le mariage contracté au mépris d'un empêchement dirimant peut au contraire faire l'objet d'une annulation. Conformément au droit commun, la loi établit une distinction entre les cas de nullité relative et les cas de nullité absolue. La nullité relative est une nullité de protection applicable en cas de vice du consentement ou de non-respect des règles du droit des incapacités. Seule la personne protégée peut agir ou bien confirmer expressément ou tacitement l'acte entaché de nullité. L'action en nullité relative du mariage n'est pas transmissible aux héritiers du conjoint. La nullité absolue sanctionne la méconnaissance d'une règle intéressant l'ordre public: identité de sexe, inceste, bigamie, impuberté, absence de consentement, clandestinité ou incompétence de l'officier d'état civil. Dans ces hypothèses, les époux eux-mêmes, tous ceux qui y ont intérêt et le ministère public peuvent agir en nullité (art. 184 du Code civil). La loi prévoit des faits susceptibles de couvrir la nullité en matière d'impuberté (art. 185 du Code civil) ou de clandestinité (art. 196 du Code civil).

La nullité du mariage entraîne, en principe, sa disparition rétroactive: tous les effets passés sont rétroactivement anéantis. Toutefois, la rétroactivité de l'annulation connaît une limite tenant à l'application de la théorie du mariage putatif. A l'égard des enfants, l'annulation du mariage n'est jamais rétroactive et ils restent légitimes (art. 202 du Code civil). A l'égard des époux de bonne foi, les effets de la rétroactivité sont également écartés. Le mariage est simplement dissous pour l'avenir, ses effets passés sont maintenus et les règles du régime matrimonial sont appliquées pour sa liquidation. Si un seul des deux époux est de bonne foi, alors seul l'époux de bonne foi pourra bénéficier des effets du mariage putatif.

II/ LES EFFETS DU MARIAGE

Le mariage entraîne l'application de règles qui sont pour l'essentiel d'ordre public. Elles concernent tant les relations personnelles (II.1.) que les relations matérielles (II.2.) des époux.

II.1) Les effets personnels

Ces devoirs sont d'ordre public. Ils ne peuvent faire l'objet d'aucun aménagement conventionnel.

Le mariage oblige les époux au devoir de fidélité. Chacun des époux ne peut avoir de relations sexuelles avec une personne autre que son conjoint (art. 212 du Code civil). Ce devoir de fidélité perdure pendant la procédure de divorce, même lorsque le juge aux affaires familiales a autorisé les époux à vivre séparément. Certains auteurs s'interrogent sur le déclin de l'obligation de fidélité, relevant notamment qu'elle est rarement sanctionnée pendant la procédure de divorce (cf. articles *in* Les Petites Affiches 1995, n° 134, p. 17; Droit et Patrimoine 2000, n° 85, p. 88).

Le mariage oblige les époux à une communauté de vie. Le devoir de communauté implique une cohabitation effective des époux mais aussi l'existence de relations sexuelles. (art. 215 du Code civil)

Le mariage oblige les époux à un devoir d'assistance. Chacun des époux doit apporter à l'autre son soutien affectif dans les difficultés de l'existence. (art. 212 du Code civil)

II.2) Les effets matériels

Les époux sont tenus de contribuer aux charges du mariage, tenant aux dépenses d'entretien du ménage et d'éducation des enfants. Si les conventions matrimoniales ne règlent pas la contribution des époux aux charges du mariage, ils contribuent à proportion de leurs facultés respectives (art. 214 du Code civil). La jurisprudence considère que l'activité domestique du conjoint au foyer constitue une exécution en nature de l'obligation de contribuer aux charges du mariage. L'obligation existe tant que le lien matrimonial demeure, que les époux vivent ensemble ou pas. Néanmoins, en cas de séparation de fait, les juges peuvent «tenir compte des circonstances de la cause» et priver en conséquence le conjoint demandeur du bénéfice de la contribution aux charges du mariage si la rupture lui est imputable.

Le devoir de secours est l'obligation de fournir le minimum vital à l'époux qui est dans le besoin (art. 212 du Code civil). Le devoir de secours est le plus souvent absorbé par l'obligation de contribuer aux charges du mariage. Mais lorsqu'un des époux est déchargé de cette obligation, il reste tenu de cette obligation alimentaire entre époux qui prime sur l'obligation alimentaire familiale. Ce devoir de secours survit au décès d'un des deux conjoints et s'exerce alors contre la succession (art. 767 du Code civil). Le conjoint est un débiteur prioritaire, qu'il faut actionner avant les autres membres de la famille.

En se mariant, les époux sont soumis aux règles d'un régime matrimonial destiné à régir leurs rapports pécuniaires avec les tiers et ainsi que leurs rapports réciproques. A défaut de choix contraire exprès, les époux sont soumis au régime légal, la communauté réduite aux acquêts depuis la loi du 13 juill. 1965. Ils peuvent, par contrat de mariage conclu par-devant notaire, opter pour un régime conventionnel, telles que la séparation de biens, la participation aux acquêts, la communauté universelle ou la communauté de meubles et acquêts.

Le mariage entraîne une vocation successorale réciproque des époux, variable selon les parents laissés par le conjoint décédé. La loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 a sensiblement étendu cette vocation successorale ab intestat (en dehors de tout testament). Ainsi, en présence d'un enfant issu des deux époux, le conjoint survivant recueille $\frac{1}{4}$ en propriété ou la totalité de l'usufruit des biens existants et la propriété du $\frac{1}{4}$ des biens en présence d'un ou plusieurs enfants qui ne sont pas issus du mariage (art. 757 du Code civil). Il recueille toute la succession, lorsqu'il est en concurrence avec les frère et sœur ou les ascendants ordinaires (autres que père et mère) ou tout autre collatéral de l'époux prédécédé (art. 757-2 du Code civil). A défaut de descendants, le conjoint reçoit la $\frac{1}{2}$ de la succession lorsqu'il est en concours avec les deux parents du conjoint décédé, $\frac{3}{4}$ lorsqu'il est seulement en concours avec le père ou la mère (art. 757-1 du Code civil).

En principe, le conjoint survivant n'est pas un héritier réservataire, il peut être valablement exhérité par testament. Cependant, la loi du 3 décembre 2001 instaure une quasi-réserve au profit de l'époux. Lorsqu'il ne laisse ni descendants, ni ascendants, le défunt ne peut pas exhériter totalement son conjoint. L'époux survivant se voit reconnaître, dans cette configuration familiale, une réserve d'un quart de la succession en pleine propriété.

Au surplus, la loi du 3 décembre 2001 a veillé à permettre au conjoint survivant de demeurer dans le logement d'habitation du couple. Ainsi, elle reconnaît au conjoint successible qui, à l'époque du décès, occupe effectivement, à titre d'habitation principale, un

logement appartenant aux deux époux ou dépendant totalement de la succession, un droit de jouissance gratuite de ce logement, ainsi que du mobilier qui le garnit. Si l'habitation était assurée au moyen d'un bail à loyer, les loyers lui en seront remboursés par la succession (art. 763 du Code civil).

L'application de ces dispositions ne peut être écartée par une volonté contraire exprimée par le conjoint avant sa mort. En revanche, c'est sauf volonté contraire du défunt exprimée par testament authentique, que la loi instaure au profit du conjoint survivant un droit d'habitation sur le logement et un droit d'usage sur le mobilier jusqu'à son décès (art. 764 du Code civil).

DROIT CIVIL: L'union hors mariage

L'union hors mariage a été pendant longtemps une situation de fait complètement ignorée par le droit. Les personnes vivant en couple en dehors du mariage se plaçaient par elles-mêmes en dehors du droit. Cependant, depuis 1972 s'est amorcée une véritable désaffection du mariage au profit du concubinage. Sous la pression sociale, le droit a dû modifier son appréhension du phénomène. Le législateur est intervenu de façon parcelle pour conférer un semblant de statut au concubinage (I.). De façon plus spectaculaire, à l'issue d'un débat houleux qui a divisé l'opinion, il a adopté le pacte civil de solidarité conférant un véritable cadre à certaines unions hors mariage (II.).

I/ LE CONCUBINAGE

Depuis plusieurs années, le droit positif tend à améliorer le sort des concubins en les faisant bénéficier d'avantages jusqu'alors réservés aux personnes mariées. Cependant, jusqu'à présent, les interventions du législateur étaient ponctuelles sans reconnaissance véritable du concubinage. La loi n° 99-944 du 15 novembre a modifié sensiblement les choses en introduisant dans le Code civil, une définition du concubinage qui en précise les conditions (I.1.) La jurisprudence et divers textes en ont déterminé les effets (I.2.).

I.1) Les conditions du concubinage

Pour la Cour de cassation, le concubinage ne pouvait «résulter que d'une relation stable et continue ayant l'apparence du mariage, donc entre un homme et une femme» (Soc., 11 juill. 1989, Bull. civ. V n° 514). La loi du 15 novembre 1999 a clairement condamné cette jurisprudence en affirmant que l'union peut concerner deux personnes de sexe différent ou de même sexe. En effet, l'art. 515-8 du Code civil dispose: «Le concubinage est une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple.» La loi reconnaît la réalité du concubinage homosexuel.

Aucune forme, déclaration ou célébration n'est requise pour la constitution du concubinage qui demeure une situation de fait. La loi du 15 novembre 1999 semble faire de la communauté de vie, stable et continue, la condition essentielle du concubinage. La vérification de cette condition est difficile à mettre en œuvre en pratique.

L'adultère n'étant plus un délit depuis 1975, le concubinage peut être adultérin. D'ailleurs, la Cour de cassation a décidé que n'est plus contraire aux bonnes mœurs la cause de la libéralité dont l'auteur entend maintenir la relation adultère qu'il entretient avec le bénéficiaire (Civ. 1^{re}, 3 février 1999).

I.2) Les effets du concubinage

Pour l'essentiel, les concubins sont traités par le droit comme deux célibataires. A ce titre, ils relèvent pour l'essentiel du droit commun sans que la nature de leur relation soit prise en considération.

Entre les concubins, sur le plan matériel, les concubins ne sont soumis à aucun régime matrimonial. Par conséquent, il n'existe aucun devoir moral ou matériel entre concubins. Les devoirs de secours, d'assistance et de fidélité des époux ne s'appliquent pas aux concubins. Aucune disposition légale ne réglant la contribution des concubins aux charges de la vie commune, en l'absence de volonté exprimée à cet égard, chacun

doit supporter les dépenses de la vie courante qu'il a exposées (Civ. 1^{re}, 17 oct. 2000, JCP 2001-II-10568, note Th. Garé, D. 2001-497, note R. Cabrillac).

Néanmoins, l'application des règles du droit des obligations permet parfois aux juges de tempérer cette affirmation. Si, en raison de la communauté de vie, s'est créée une communauté de fait des biens, les juges procèdent à la liquidation en recourant à la théorie des «sociétés de fait». La jurisprudence a aussi recours à la théorie de l'enrichissement sans cause, de la gestion d'affaire ou de l'obligation naturelle de reconnaissance pour indemniser celui qui a consacré son activité à l'entretien du foyer et l'éducation des enfants communs ou l'activité professionnelle de l'autre (cf. par exemple, Civ. 1^{re}, 17 nov. 1999, JCP 2001-II-10458, note S. Chassagnard).

La rupture est libre. Elle n'a pas à être motivée et n'est pas, en principe, constitutive de faute. Là encore, la jurisprudence peut retenir la responsabilité civile de l'auteur de la rupture lorsque les circonstances de la rupture sont fautives. Cependant, il a été jugé que le seul fait d'entretenir une liaison avec un homme marié ne constitue pas une faute de nature à engager la responsabilité de son auteur à l'égard de l'épouse (Civ. 2^e, 5 juill. 2001, JCP 2001-II-10139, note D. Houtcieff).

Sur le plan personnel, le concubinage n'entraîne aucune présomption de paternité. L'établissement de la filiation maternelle ou paternelle suppose un acte volontaire de reconnaissance. Cependant, les couples hétérosexuels non mariés peuvent bénéficier d'un transfert d'embryons ou d'une insémination dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation à condition d'apporter la preuve d'une vie commune d'au moins deux ans (art. 2141-2 du Code de la Santé publique). La filiation établie à l'égard des enfants, le père et la mère, même non mariés ensemble, exerce en commun l'autorité parentale (art. 372 du Code civil, modifié par la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002).

A l'égard des tiers, le concubinage n'entraîne aucune solidarité des concubins. En effet, en dépit de certaines décisions contraires des juges du fond, il résulte d'une jurisprudence constante émanant de la Cour de cassation que l'article 220 relatif à la solidarité des dettes ménagères n'est pas applicable en cas de concubinage (cf. par ex. Civ. 1^{re}, 2 mai 2001, Bull. civ. I, n° 111). Cependant le concubinage est une situation qui a l'apparence du mariage dont les tiers trompés peuvent à ce titre se prévaloir pour réclamer à un concubin l'exécution des engagements souscrits par l'autre. Le concubinage notoire fait perdre un certain nombre d'avantages découlant du divorce. Il est pris en compte pour le calcul de l'impôt sur les grandes fortunes mais pas pour l'impôt sur le revenu ou le calcul des droits de mutation à titre gratuit.

Les concubins peuvent se prévaloir de leur situation pour réclamer certains droits jusqu'alors réservés aux époux et que la loi tend à généraliser aux concubins. Ainsi, la législation sociale assimile souvent le concubin à un époux, la jurisprudence permet l'indemnisation du concubin survivant par le responsable du décès de l'autre, la loi du 6 juillet 1989 prévoit le transfert du bail au concubin notoire en cas de décès ou d'abandon du domicile par l'autre.

II/ LE PACTE CIVIL DE SOLIDARITÉ (PACS)

La loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 a créé le pacte civil de solidarité, prévu par les articles 515-1 et suivants du Code civil. Le pacte civil de solidarité est un contrat conclu entre deux personnes physiques majeures, de sexe différent ou de même sexe, pour organiser leur vie commune.

(art. 515-1 du C. civ.) La loi fixe ses conditions de formations (II.1.) et détermine ses effets (II.2.).

II. 1) Conditions de formation du PACS

Le PACS ne peut être conclu que des personnes majeures capables. L'art. 506-1 du Code civil édicte une interdiction pour les majeurs sous tutelle de conclure un PACS

La condition de vie commune a un caractère impératif, selon le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 nov. 1999 (JO 16 nov. 2000). Selon les débats parlementaires analysés par le Conseil Constitutionnel, la notion de vie commune ne couvre pas seulement une communauté d'intérêts et ne se limite pas à l'exigence d'une simple cohabitation entre deux personnes. La vie commune suppose, outre une résidence commune, une vie de couple, qui seule justifie que le législateur ait prévu des causes de nullité du pacte qui, soit reprennent les empêchements à mariage visant à prévenir l'inceste, soit évitent une violation de l'obligation de fidélité découlant du mariage.

En revanche, la différence de sexe entre les partenaires n'est pas requise. La loi prévoit expressément que le PACS concerne les couples homosexuels et hétérosexuels.

La loi interdit, à peine de nullité (absolue selon le Conseil constitutionnel) la conclusion de ce contrat, entre ascendant et descendant en ligne directe, entre alliés en ligne directe, entre collatéraux jusqu'au troisième degré inclus et entre deux personnes dont l'une au moins est engagée dans les liens du mariage ou est déjà liée par un pacte civil de solidarité (art. 515-2 du C. civ.)

Le PACS est un contrat solennel. Les personnes qui concluent un tel pacte doivent en faire la déclaration conjointe au greffe du tribunal d'instance dans le ressort duquel elles fixent leur résidence commune (art. 515-3 du C. civ.). La loi ne prévoit aucune célébration.

II. 2) Effets du PACS

S'agissant des effets matériels, la loi prévoit que les partenaires sont tenus solidairement à l'égard des tiers des dettes contractées par l'un d'eux pour les besoins de la vie courante et pour les dépenses relatives au logement commun (art. 515-4 al. 2 du C. civ.). La loi n'a repris pas les limites de la solidarité ménagères prévues par l'art. 220 du Code civil (emprunt, achat à tempérament, dépenses manifestement excessives) applicables aux époux. Le juge les étendra-t-il par analogie?

Les partenaires liés par un pacte civil de solidarité s'apportent une aide mutuelle et matérielle. Les modalités de cette aide sont fixées par le pacte (art. 515-4 al. 1^{er} C. civ.) Cette aide évoque la contribution aux charges du mariage due par les époux. Selon le Conseil constitutionnel, cette aide mutuelle et matérielle s'analyse comme un devoir entre partenaires du pacte. Si la libre volonté des partenaires peut s'exprimer dans la détermination des modalités de cette aide, serait nulle toute clause méconnaissant le caractère obligatoire de ladite aide. Dans le silence du pacte, il appartient au juge du contrat, en cas de litige, de définir les modalités de cette aide en fonction de la situation respective des partenaires.

La loi prévoit qu'à défaut de stipulation contraire de l'acte d'acquisition, les biens des partenaires acquis postérieurement à la conclusion du pacte sont soumis au régime de l'indivision par moitié. La présomption

d'indivision est applicable alors même que le bien aurait été acquis par l'un des partenaires à l'insu de l'autre. Si le prix du bien ainsi acquis a été payé en totalité à l'aide de deniers personnels de l'acquéreur, la part revenant à l'autre partenaire constitue une donation indirecte ou déguisée, assujettie aux règles civiles et fiscales applicables aux libéralités, sauf si celui qui a financé l'acquisition peut prouver que les fonds en question ont été avancés à titre de prêt (Rép. Min. n° 23816, JO Sénat Q 23 nov. 2000, p. 4019). Les biens dont la date d'acquisition ne peut être établie sont soumis au régime de l'indivision (art. 515-5 C. civ.) Les règles de l'indivision impliquent une cogestion de principe: l'accord des deux partenaires est, en principe, nécessaire pour l'accomplissement de tout acte d'administration ou de disposition relatif à un bien indivis. De plus, il en résulte que chaque partenaire peut provoquer, à tout moment le partage, sans qu'il soit même besoin de modifier le pacte.

L'institution du PACS souffre d'une absence de publicité sérieuse destinée à informer les tiers sur l'étendue des droits de son cocontractant. Certes, l'article 5-I du décret n° 99-1090 du 21 décembre 1999 en matière d'établissement des actes nécessitant une publicité au bureau des hypothèques permet aux notaires d'accéder aux données relatives au pacte civil de solidarité susceptible d'avoir été souscrit par le vendeur. Mais il ne permet pas aux praticiens d'accéder à ces informations pour la conclusion de contrats qui ne sont soumis à une publicité foncière (cession de fonds de commerce, constitution de société...). Par conséquent, il convient de s'interroger sur la nécessité de demander à chaque vendeur une attestation de non- PACS pour savoir si ceux-ci sont engagés dans un PACS (cf. Rép. Min. n° 46367, JOAN Q, 20 nov. 2000, p. 6631).

Le lien découlant d'un pacte civil de solidarité entraîne diverses conséquences fiscales (les plus importantes étant l'imposition commune à compter de l'imposition des revenus de l'année du troisième anniversaire de l'enregistrement du pacte et la diminution des droits de mutation à titre gratuit applicables aux libéralités entre partenaires), sociales (le partenaire lié à un pacte civil de solidarité peut bénéficier la qualité d'assuré social, de l'allocation veuvage, de la continuation du droit au bail, d'autorisation d'absence pour événements familiaux en droit du travail, etc...) ou civiles (les dispositions relatives à l'attribution préférentielle sont en principe applicables entre partenaires en cas de dissolution du pacte comme le prévoit l'art. 515-6 C. civ.).

S'agissant des effets personnels, la loi est muette. Elle ne prévoit ni obligation de fidélité, ni devoir d'assistance. Le PACS n'instaure aucune obligation morale entre les partenaires. Le PACS ne produit aucun effet en matière de filiation ou d'adoption.

II. 3) Rupture du PACS

Les partenaires peuvent mettre fin au pacte d'un commun accord mais aussi de façon unilatérale. Le mariage met fin automatiquement au PACS, mais il doit être signifié aux partenaires avec la copie de l'acte de naissance du nouveau marié portant mention en marge. Le PACS prend également fin au décès de l'un des deux partenaires.

La liquidation des droits et obligations des partenaires doit être effectuée par les partenaires eux-mêmes. A défaut d'accord, le juge statue sur les conséquences patrimoniales de la rupture. Les règles de la responsabilité civile pourront éventuellement s'appliquer. Bien que la loi soit muette sur ce point, le tribunal de grande instance est vraisemblablement, en cette matière, compétent.

DROIT SOCIAL: L'enseignement et la formation professionnelle en France

La charge symbolique de la question scolaire – sociale, religieuse ou philosophique – est au moins aussi importante que son influence sur le développement économique. Il n'est pas question d'aborder ici tous les débats tant ils sont riches et passionnés. Les thèmes de la laïcité, de la réforme de l'Éducation nationale, de la mise en concurrence ne seront évoqués qu'au travers du prisme de l'organisation territoriale de l'enseignement et de la formation, du partage des compétences entre les acteurs, principalement les collectivités locales.

Il est d'usage d'opposer la formation initiale à la formation professionnelle continue, la première préparant les jeunes à l'entrée dans la vie active, à tout le moins dans le monde des adultes, la seconde dédiée à l'adaptation des actifs aux exigences mouvantes de l'économie.

I/ LE SCHÉMA GÉNÉRAL

Le cadre juridique de l'action éducative, remanié à plusieurs reprises depuis le début des années 1980, pèse autant sur son environnement que sur ses objectifs.

I.1) L'environnement juridique

Ce sont d'abord les dispositions des lois de décentralisation du début des années 1980 qui redistribuent les cartes en impliquant formellement les collectivités territoriales dans le financement de l'éducation ⁽¹⁾. C'est aussi la loi sur l'enseignement supérieur (1984) qui, tout en affirmant la prééminence pédagogique de l'État, s'inscrit dans une démarche d'aménagement du territoire.

Vient ensuite la loi d'orientation sur l'éducation n° 89-486 du 10 juillet 1989, dont on a surtout retenu l'ambition de «conduire d'ici dix ans l'ensemble d'une classe d'âge au minimum au niveau du certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou du brevet d'études professionnelles (BEP) et 80 % au niveau du baccalauréat». Au-delà de cet objectif symbolique ⁽²⁾, elle fait de l'éducation la première priorité nationale.

Enfin la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle impose à l'Éducation nationale une responsabilité dans le devenir professionnel, affirmant que «tout jeune doit se voir offrir, avant sa sortie du système éducatif et quel que soit le niveau d'enseignement qu'il a atteint, une formation professionnelle». Cette loi marque également une nouvelle étape dans la décentralisation en donnant à la région une responsabilité accrue en terme de formation professionnelle. Le cadre paritaire, issu de la loi du 16 juillet 1971, est maintenu, ce qui fait de la formation professionnelle continue non pas un service public, mais une obligation nationale.

Il s'agit là d'un cadre complexe, sous-tendu par deux principes potentiellement contradictoires :

- La volonté de garantir la cohérence nationale, sachant que l'État doit veiller à «l'exercice du droit à l'éducation et à la formation à tous les enfants et les jeunes qui vivent sur le territoire national quelle que soit leur origine sociale, culturelle ou géographique».
- La volonté d'adapter de l'action éducative aux diversités du terrain et à l'évolution du marché du travail.

Tableau 1 : Partage des compétences entre l'État et les collectivités locales

(Ce tableau s'inspire très largement d'un schéma paru dans le Monde du 24 septembre 2002)

Niveau national	Le Ministère de l'Éducation Nationale :	
	<ul style="list-style-type: none"> • Définition des orientations politiques, établit les programmes, définit et reconnaît les diplômes • Recrutement des enseignants • Prise en charge de certaines dépenses des collèges et lycées 	
Niveau régional	Décentralisation	Déconcentration
	La Région : <ul style="list-style-type: none"> • Définition du schéma prévisionnel des formations • Lycées : construction et entretien, prise en charge de certaines dépenses 	Le Recteur d'Académie : <ul style="list-style-type: none"> • Définition de la carte scolaire et affectation des moyens aux départements • Définition des formations des établissements du 2nd degré. • Rémunération du personnel et gestion des carrières du 2nd degré
Niveau départemental	Le département :	Inspecteur d'Académie :
	<ul style="list-style-type: none"> • Construction et entretien des collèges • Gestion des transports scolaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion des collèges • Gestion des carrières des instituteurs
Niveau communal	La commune :	Inspecteur de circonscription :
	<ul style="list-style-type: none"> • Écoles : construction et entretien, prise en charge des dépenses de fonctionnement • Gestion et rémunération des personnels non enseignants 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle pédagogique des écoles

I.2) Les enjeux

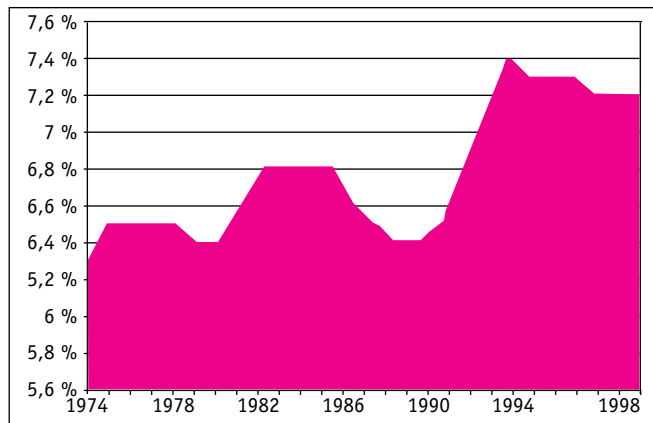
La prééminence de l'un ou l'autre de ces principes, au-delà des discours, résulte évidemment de l'environnement économique et social. L'école originelle de la République est investie d'une double fonction : transmettre les valeurs républicaines aux citoyens de demain tout en récompensant leur mérite. Le diplôme qui vient sanctionner ce mérite doit leur permettre de trouver une juste place dans la société. Depuis, le développement économique a été tel que s'est ajoutée une exigence de préparation à la vie active, principe d'efficacité qui prend progressivement le pas sur le principe de justice. L'école est, dès lors, presque à elle seule en charge du bon fonctionnement de la société : elle doit tout à la fois éduquer, former et sélectionner.

Dès avant la crise, la mise en œuvre de la méritocratie a été mise en doute, notamment par les sociologues – de Bourdieu à Boudon en passant par Baudelot et Establet. Statistiques à l'appui, l'école est accusée de reproduire les inégalités sociales, la question étant de savoir pourquoi et surtout comment. La loi de 1971 qui présente la formation professionnelle comme l'école de la deuxième chance est en partie l'héritière de cette contestation. L'apparition de la crise ouvre un deuxième front, la capacité de l'école à préparer à l'activité professionnelle. Pour ses usagers – élèves et parents

-, c'est même sa légitimité qui est en cause: puisque l'école doit permettre de trouver un travail, à quoi sert-elle s'il n'y a pas de travail? Moins radical peut-être, le monde de l'économie lui reproche son isolement, sa méconnaissance, voire sa méfiance envers l'entreprise.

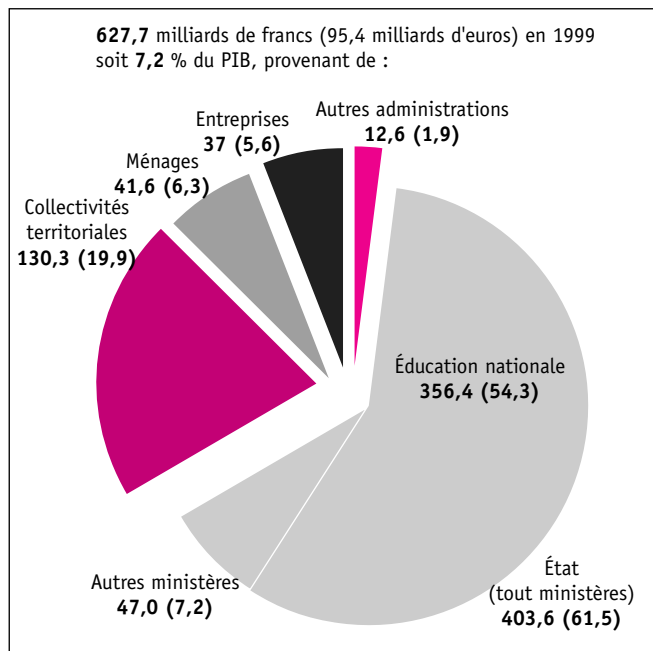
L'école est en crise parce qu'elle a nourri trop d'espoirs, parce qu'on en a fait l'unique solution à des problèmes lourds, qui dépassent son seul champ d'action. Son rôle n'en demeure pas moins considérable – les dernières avancées en sciences économiques montrent ainsi combien la croissance et le développement en dépendent – ne serait-ce que parce que la dépense intérieure d'éducation représente à elle seule plus de 7 % du PIB, soit près de 650 milliards de francs en 2000.

Figure 1 : Part de la dépense intérieure d'éducation dans la richesse nationale.
Source: ministère de l'Éducation nationale.



L'Éducation Nationale est à l'origine de plus de la moitié de cette dépense, près des deux tiers pour l'État. Le système éducatif – la formation initiale – a en charge pour la seule France métropolitaine plus de 14 millions d'élèves et d'étudiants ⁽³⁾. Pour les accueillir, on compte 58000 écoles, 11000 collèges, lycées et lycées professionnels, 4 100 établissements d'enseignement supérieur, dont 89 universités. Plus d'1 million de personnes sont employées par l'État dans le domaine de l'enseignement. Quant à la formation professionnelle continue, son développement ⁽⁴⁾ est tel qu'elle représente aujourd'hui près de 55 milliards de francs toujours en 2000.

Figure 2 : La dépense intérieure d'éducation* en 1999.
Source: ministère de l'Éducation nationale.



(*) 625,7 milliards soit 95,4 milliards d'euros: dépense intérieure d'éducation (métropole)
653,8 milliards soit 99,7 milliards d'euros: dépense d'éducation (métro + DOM + TOM) entre parenthèses: les chiffres en euros

II/ LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA FORMATION INITIALE

Avec les lois de décentralisation de 1983 et de 1985, la participation – le plus souvent financière – des collectivités territoriales est affirmée. Le partage des compétences entre l'État central, les communes, les départements et les régions nouvellement créées se fait selon une logique qui recouvre peu ou prou la géographie du recrutement des établissements scolaires. Les communes ont en charge l'équipement et l'entretien des écoles maternelles et primaires, les départements des collèges et les régions des lycées ⁽⁵⁾. Communes et départements sont également responsables du transport scolaire ⁽⁶⁾. L'État conserve la responsabilité des universités et ses prérogatives exclusives en matière pédagogique.

II.1) Du partage des compétences...

L'inscription de la construction, de l'extension, de l'entretien, de l'équipement et du fonctionnement des établissements scolaires du premier et du second degré dans le champ de compétences des collectivités territoriales induit un changement de statut de ces établissements:

- Ainsi depuis la loi du 22 juillet 1983, les maires peuvent disposer, après avis du conseil d'administration, des locaux scolaires, notamment pour y organiser des activités péri-éducatives. Ils peuvent aussi proposer des activités pendant le temps scolaire. Enfin, le maire décide, après avis de l'autorité scolaire, des horaires d'ouverture de l'établissement.
- Contrairement aux écoles, les collèges et les lycées sont désormais des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) dotés de personnalité morale et d'autonomie financière. Cette autonomie se limite toutefois aux seuls actes du conseil d'administration et du chef d'établissement relatifs au contenu et à l'organisation de l'action éducative ⁽⁷⁾. Les actes budgétaires sont soumis à un triple contrôle: préfecture, collectivité locale de rattachement et autorité académique. Cette complexité a pour contrepartie la participation de l'ensemble des acteurs à la définition, depuis 1990, d'un projet d'établissement chargé d'adapter localement les objectifs nationaux.
- Quant aux établissements d'enseignement supérieur, il s'agit pour l'essentiel d'établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel. On y compte les universités bien sûr, mais aussi les écoles d'ingénieurs, les écoles normales supérieures, etc. Ces EPSCP sont dotés d'une autonomie administrative, financière, pédagogique et scientifique. Cette autonomie s'inscrit dans le cadre de contrats quadriennaux avec l'État.

Au terme de cette décentralisation, l'État, rappelons-le, reste seul maître des objectifs généraux de la politique d'éducation, des orientations pédagogiques, des programmes et de la validation des diplômes. A cela, il faut ajouter la charge de la gestion des personnels (recrutement, formation, rémunération). Concrètement, cela signifie que c'est à l'Académie qu'il revient de fixer la structure pédagogique des établissements, de décider des différentes formations des lycées et collèges, d'ouvrir ou de fermer des classes dans les écoles. Compétences primordiales on le voit, d'autant qu'elles ne sont pas sans conséquence sur l'investissement éducatif des collectivités, que ce soit qualitativement ou quantitativement.

II.2)... A la coordination

Le partage des responsabilités entre compétence pédagogique et programmation des investissements - localisation des établissements, capacité d'accueil, mode d'hébergement des élèves - impose des procédures de coordination :

- La région élabore, en fonction des orientations fixées par le Plan et en accord avec les départements, le schéma régional des formations. Il s'agit de programmer les besoins régionaux en formation et la réponse à ces besoins. Sur ces bases, la région et les départements définissent, en accord avec les communes concernées et selon leur propre champ de compétences, les programmes prévisionnels d'investissement. Le préfet arrête alors, sur proposition de l'autorité académique, les opérations qui seront pourvues en postes. Par ailleurs, l'État fixe annuellement, au regard du schéma régional, une liste d'opérations de construction ou d'extension des établissements. Cette liste ne limite pas les initiatives des collectivités mais en conditionne le financement par la dotation régionale d'équipement scolaire pour les régions, la dotation départementale d'équipement des collèges pour les départements.
- En ce qui concerne le pré-primaire et le primaire, la loi du 22 juillet 1983 donne autorité au conseil municipal et désormais aux regroupements de communes quant à la création et l'implantation des écoles maternelles et élémentaires. Le représentant l'État est sollicité pour avis. Le financement de ce transfert de compétence est intégré dans la dotation générale d'équipement (DGE). Les départements et les régions peuvent contribuer à ce financement. Ce pouvoir de décision s'accompagne de l'obligation de construire et d'entretenir les locaux, d'acheter le mobilier, de fournir le matériel d'enseignement collectif, de rémunérer les agents de service et des agents territoriaux spécialisés dans les écoles maternelles (ATSEM), etc.

Cette participation conjointe des acteurs publics passe également par les instances de fonctionnement de l'Éducation Nationale. Ainsi, les conseils de l'Éducation nationale du département et de l'Académie sont présidés alternativement par le représentant de l'État, du département ou de la région, selon que l'ordre du jour relève de l'une ou l'autre de leurs compétences. Quant au conseil d'école, institué en 1976 et qui se réunit au moins une fois par trimestre, il se compose du maire ou de son représentant, des parents d'élèves élus, des délégués du conseil des maîtres et du délégué départemental de l'Éducation Nationale.

L'éducation prioritaire

Créées en 1981, relancées en 1997, les zones d'éducation prioritaire -ZEP- mettent en réseau les établissements scolaires de zones, essentiellement urbaines, défavorisées. Reposant sur un principe de discrimination positive, elles visent, au-delà de la mise en place d'un projet commun autour d'objectifs nationaux et locaux, à renforcer les moyens destinés aux élèves les plus en difficulté⁽⁸⁾. La carte de l'éducation prioritaire est établie par chaque recteur d'Académie en fonction d'indicateurs socio-économiques. Le dispositif repose sur des contrats de réussite et une équipe de pilotage.

Il est complété par les Réseaux d'éducation prioritaire (REP). Il s'agit du regroupement d'établissements et d'écoles situés en zones sensibles, qui mutualisent leurs ressources pédagogiques et éducatives. De taille plus modeste que les ZEP, les REP ont vocation à favoriser un pilotage plus proche du terrain.

A côté de ce dispositif dont l'Éducation Nationale est maître d'œuvre, d'autres moyens sont mobilisés par les contrats de ville ou les Projets éducatifs locaux. Contrairement aux ZEP ou REP, un PEL - dont le comité de pilotage est assuré par la ville, les représentants locaux des services de l'État (Éducation nationale, Jeunesse et Sport, culture), le conseil général, la CAF, les Fédérations de parents, etc. - ne se concentre pas sur les seules actions scolaires ou péri-scolaires et envisage l'éducation au sens large du terme.

III/ LA RÉGION, AU CŒUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Dans le cas de la formation professionnelle, la décentralisation s'est déroulée en deux étapes. Les premières lois du début des années 1980 ont attribué aux régions la responsabilité de la formation professionnelle initiale. La loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation du 20 décembre 1993 élargit ces compétences à la formation professionnelle continue, principalement celle des 16/25 ans.

Au terme de cette seconde décentralisation, la formation professionnelle continue mobilise nombre d'acteurs - sur la base principale de conventions collectives - dont l'État, les entreprises et les régions.

Si la loi du 16 juillet 1971 fonde les bases de la formation professionnelle continue telle qu'on la connaît aujourd'hui⁽⁹⁾, c'est en janvier 1975 que débute le processus de territorialisation avec la déconcentration des programmes de formation professionnelle continue au niveau des préfets de région et la création des Délégués régionaux à la formation professionnelle (DRFP).

La formation professionnelle initiale

Dans le cadre de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans, trois filières sont proposées :

- L'enseignement professionnel conduit au certificat d'aptitude professionnelle (CAP), au brevet d'études professionnelles (BEP) ou à un baccalauréat professionnel (BAC Pro)
- L'enseignement technologique conduit au brevet de technicien (BT) ou au baccalauréat technologique.
- L'enseignement supérieur court délivre un diplôme universitaire de technologie (DUT) et le brevet de technicien supérieur (BTS). Certaines filières longues sont également organisées.

L'apprentissage représente une modalité particulière de ces enseignements. Cette formation en alternance s'adresse aux 16-25 et s'étend du CAP/BEP au diplôme d'ingénieur.

III.1) L'État, les entreprises...

L'État a pour cible prioritaire les publics les plus en difficulté. Il prend en charge tout ou partie des frais de formation et la rémunération des stagiaires dans le cadre du soutien aux personnes souffrant d'un handicap, de l'aide aux travailleurs immigrés, aux détenus ou de la lutte contre l'illettrisme. Par ailleurs, les actions de portée nationale ou de portée générale demeurent de son ressort. Pour ce faire, le Fond national de l'emploi, qui finance entre autres l'AFPA, et le Fond d'action sociale (FAS) sont mobilisés⁽¹⁰⁾.

La participation des entreprises repose sur l'obligation légale de financement de la formation. Pour les entreprises de 10 salariés et plus, le plancher est fixé à 1,5 % des salaires versés dans l'entreprise. Dans la pratique, les dépenses se situent au-dessus de 3 %. Pour les entreprises de moins de 10 salariés, l'obligation légale est fixée à 0,15 % ou 0,25 % - selon que l'entreprise est assujettie ou non à la taxe d'apprentissage - des salaires versés dans l'entreprise.

Les sommes sont versées à des Organismes Paritaires Collecteurs Agréés pour la gestion des contributions des entreprises au financement de la formation professionnelle. Ces OPCA sont créés et gérés par les organisations patronales et les syndicats de salariés, mais soumis au contrôle de l'État.

(voir tableau page suivante)

Tableau 2 : Financier principal de la formation selon la situation à la veille de l'entrée en formation.

Source : Céreq

	Salariés du secteur public	Salariés du secteur privé	Chômeurs	Retraités	Autres inactifs	Ensemble
Employeur	75,3	79,9	10,7	ns	10,2	64,6
État, ANPE, Assedic	9,3	2,6	44,8	1,6	15,8	9,1
Régions, département, communes	4,3	2,6	15,7	5,8	12,6	4,9
Le formé	7,8	8,2	20,0	74,4	45,6	13,8
Autres	3,3	6,7	8,8	14,9	15,8	7,6
Total	100	100	100	100	100	100

III2)... Et les régions

Depuis 1993, les régions ont compétence générale en matière de formation professionnelle continue, principalement on l'a dit, pour les 16/25 ans. Au-delà des financements inhérents, la région, en concertation avec l'État - contrat de plan Etat-Région - et les partenaires sociaux, coordonne ainsi l'ensemble des filières de formation professionnelle, initiale et continue, proposées aux jeunes de 16 à 25 ans. Pour ce faire, elle établit le plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes. Au travers du PRDF, les régions agissent selon deux axes principaux :

- A moyen terme, développement des filières et des spécialités de formation professionnelle, définition des publics prioritaires jeunes, évolution de l'offre de formation initiale et continue.
 - Information et orientation des jeunes ;
- Par ailleurs, les régions participent à la formation professionnelle des adultes en finançant directement les entreprises, les organismes de formation ou les stagiaires. Pour assurer l'ensemble de ces responsabilités, les régions bénéficient de trois types de ressources :
- La dotation annuelle de décentralisation spécifique accordée par l'État.
 - La perception du produit de l'impôt sur les cartes grises.
 - Le fond social européen.

IV/ L'ÉDUCATION PERMANENTE

Le parchemin - le diplôme - demeure le sésame pour s'ouvrir les portes de l'activité et de la reconnaissance. Preuve de cette importance, le monopole de l'homologation que se préserve l'État. La vocation de ce monopole est d'assurer la qualité des diplômes, mais aussi d'en garantir un accès équitable. Or force est de constater que ce sont toujours les milieux favorisés qui profitent au mieux du système éducatif initial. Dans ce cadre, l'école de la deuxième chance n'a pas répondu à toutes les attentes⁽¹¹⁾.

Certains expliquent ces échecs par la dévalorisation par le système français du travail manuel par rapport à l'activité intellectuelle. D'autres critiquent la rupture trop abrupte entre le cocon éducatif et l'entrée sur le

marché du travail. Le chantier de l'éducation permanente mené en France de concert avec l'Europe intègre ces réflexions. Il s'agit d'une part d'aller au-delà de la seule culture académique en valorisant l'apprentissage sur le tas, l'expérience professionnelle. Le projet de loi sur la modernisation sociale propose ainsi un dispositif de validation des acquis professionnels. D'autre part, l'idée est de garantir un crédit temps de formation sur l'ensemble de la durée de vie, dans l'espoir d'offrir cette fois une réelle deuxième chance. Les impératifs économiques, les stratégies de différenciation des groupes sociaux diront l'avenir de ce projet.

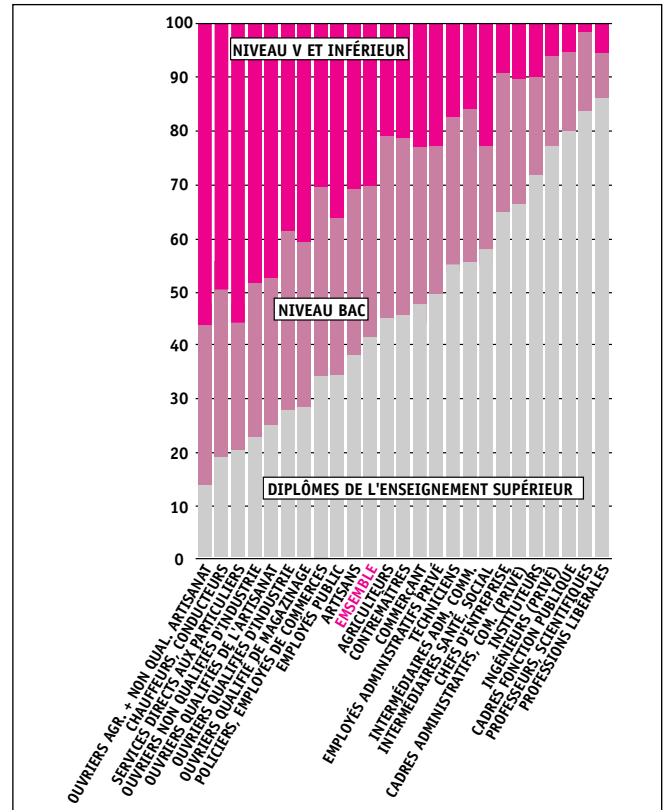


Fig. 3 : Répartition par niveaux de formation et origines sociales des jeunes qui ont fini leurs études depuis moins de 5 ans.

- 1) Cette intervention croissante des collectivités territoriales - dont les villes - trouve sa trace dans l'évolution des dépenses nationales d'éducation : leur part passe de 14,1 % en 1975 à 21 % en 2000.
- 2) On approche aujourd'hui les 70 % dont la moitié pour le bac général.
- 3) 6,3 millions en écoles élémentaires et maternelles, environ 6 millions dans le second degré et plus de 2 millions dans le supérieur.
- 4) Contrat d'orientation, contrat de qualification, contrat d'adaptation, congé individuel de formation, conventions de conversion, etc.
- 5) Les établissements privés sous contrat sont également concernés par le transfert de compétences, mais les subventions locales restent limitées au maximum de « dixième » permis par la loi Falloux. Une loi votée en août 1993 levait cette limitation. Elle a été rejetée par le Conseil constitutionnel le 13 janvier 1994 sur la base d'un risque d'inégalités au détriment des établissements publics.
- 6) Les régions ont également en charge la formation professionnelle initiale. Ce point sera abordé dans la section suivante.
- 7) A condition que l'Académie n'en demande pas l'annulation.
- 8) En moyenne, l'accroissement est de 10 %.
- 9) Inscription de la formation dans le champ de la négociation sociale, droit au congé de formation, financement de la formation professionnelle des salariés obligatoirement pour les entreprises de 10 salariés et plus.
- 10) Les départements sont responsables du dispositif insertion du RMI. A ce titre, ils participent au financement de la formation professionnelle.
- 11) La question de l'égalité des sexes devant l'éducation et la formation se pose avec autant d'acuité.

DROIT ADMINISTRATIF :

Le département – collectivité locale

Le département est une structure particulière puisqu'il constitue une circonscription administrative de l'État et une collectivité locale bénéficiant d'une certaine autonomie. Cette spécificité résulte de l'histoire dont quelques dates importantes méritent d'être mentionnées :

1790 : L'Assemblée Constituante adopte le projet Cassini sur la création des départements.

Au nombre de 83, ils sont tous organisés autour d'un chef-lieu accessible du département en moins d'une journée de cheval. Surtout, chaque département est doté d'un conseil chargé de l'administrer localement, sous l'étroit contrôle du pouvoir central. Le roi confirme ce vote par les lettres patentes du 22 mars 1790. Les noms des départements sont choisis en fonction des fleuves et massifs montagneux présents sur leur territoire.

1800 : Le Consulat installe le conseil général et le préfet. Ce dernier nommé par le pouvoir, détient le seul pouvoir exécutif laissant le conseil jouer le rôle d'une assemblée délibérante.

Les membres du conseil général sont des notables désignés par le pouvoir central.

1848 : La II^e République, en instaurant le suffrage universel, prévoit en même temps que chaque canton élira un conseiller (Loi du 3 juillet 1848).

1871 : Par la loi du 10 août, le département est désormais considéré comme une personne morale sur le plan juridique et le conseil général reçoit une compétence globale pour régler les affaires d'intérêt départemental. Cette loi instaure une commission départementale chargée de contrôler l'application des décisions du conseil général entre deux sessions. La loi précise les modalités de fonctionnement du conseil général. Ainsi, pour garantir une certaine continuité à l'action administrative des départements, elle instaure le renouvellement du conseil par moitié tous les trois ans et l'élection systématique du président après chaque élection. Les conseillers, pour leur part, sont élus pour une durée de six ans au suffrage universel, à raison d'un par canton. L'organe exécutif du département reste cependant le Préfet.

1982 : Le département devient une collectivité territoriale de plein exercice. Grâce aux lois de décentralisation du 2 mars, les élus sont dotés de nouvelles responsabilités. La tutelle de l'administration préfectorale est supprimée. Désormais, le président du conseil général détient le pouvoir exécutif, assure la préparation et la mise en œuvre du budget de son département.

Important : Dans cette présente fiche, ne sera pas évoqué le département en tant que circonscription administrative de l'État mais uniquement le département en tant que collectivité locale. Il est évident, cependant que si le sujet d'une dissertation porte sur « Le département », il faudrait aborder celui-ci sous les deux angles : collectivité territoriale et circonscription administrative de l'État central.

Si l'existence même du département relève de l'article 72 de la Constitution, son organisation⁽¹⁾ et ses compétences⁽²⁾ relève de la compétence du législateur dont les principales dispositions qu'il a adoptées ont été codifiées dans le Code général des collectivités territoriales aux articles L.3111-1 et suivants.

I/ L'ORGANISATION DU DÉPARTEMENT, COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

Le département, en tant que collectivité territoriale, fonctionne à travers différents organes :

le conseil général (1.1), la commission permanente du conseil général (1.2), le président du conseil général (1.3) et le bureau du conseil général (1.4).

1.1) Le conseil général

Selon l'article L3121-1 du Code général des collectivités territoriales, il y a dans chaque département un conseil général. Ce dernier est l'assemblée délibérante du département, collectivité locale. Il obéit à des règles de composition (1.1.1) et de fonctionnement (1.1.2) bien précises.

1.1.1 La composition du conseil général

Selon l'article L3121-2 du Code général des collectivités territoriales, la composition des conseils généraux et la durée du mandat des conseillers sont régies par les dispositions des articles L. 191 et suivants du Code électoral.

La circonscription électorale : Selon l'article L191 du Code électoral, chaque canton du département élit un membre du conseil général.

Le mode de scrutin : Selon l'article L193 du Code électoral, nul n'est élu membre du conseil général au premier tour de scrutin s'il n'a réuni :

1° la majorité absolue des suffrages exprimés ;

2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits.

Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

Les personnes pouvant être élu conseiller général : Les conditions générales d'éligibilité se rapportent à la nationalité (nationalité française exigée) à l'âge (âge minimum de 18 ans), la capacité (droit commun électoral) et au lien avec le département (domicile inscription sur le rôle des contributions directes). Il existe certaines causes particulières d'inéligibilité absolue qui font obstacle à la validité de l'élection (condamnation pour certains délits, erreur dans l'élaboration du compte de campagne). Il en existe aussi qui ne sont que relatives et valent pour l'ensemble du département (corps préfectoral, inspecteurs d'académie, agents des services fiscaux, etc.).

La durée du mandat de conseiller général : Selon l'article L192 du Code électoral, les conseillers généraux sont élus pour six ans ; ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et sont indéfiniment rééligibles. Les élections ont lieu au mois de mars. Dans tous les départements, les collèges électoraux sont convoqués le même jour. En cas de renouvellement intégral, à la réunion qui suit ce renouvellement, le conseil général divise les cantons du département en deux séries, en répartissant, autant que possible dans une proportion égale, les cantons de chaque arrondissement dans chacune des séries, et il procède ensuite à un tirage au sort pour régler l'ordre du renouvellement des séries.

Le statut des conseillers généraux : La loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux a doté les conseillers généraux d'un statut qui leur accorde diverses garanties dans l'exercice de leur mandat : autorisations d'absence (Article L.3123-1 du CGCT), crédit d'heures (Article L.3123-2 du CGCT), protection contre le licenciement ou le déclassement professionnel (Article L.3123-6 du CGCT), droit à la formation (Article L.3123-11 du CGCT), etc.

Les indemnités des conseillers généraux : La loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, sans remettre en cause le principe de la gratuité des fonctions électorales, fixe également le montant des indemnités que peuvent percevoir les conseillers généraux. Selon l'article L.3123-15 du Code général des collectivités territoriales, les membres du conseil général reçoivent pour l'exercice effectif de leurs

fonctions une indemnité fixée par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Les indemnités maximales votées par les conseils généraux pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller général sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L.3123-15 le barème suivant :

Population départementale (hab.)	Taux maximal
Moins de 250 000 :	40 %
De 250 000 à moins de 500 000 :	50 %
De 500 000 à moins de 1 million :	60 %
De 1 million à moins de 1,25 million :	65 %
1,25 million et plus :	70 %

Par ailleurs, selon l'article L.3123-19 du Code général des collectivités territoriales, les membres du conseil général peuvent recevoir une indemnité de déplacement dans le département pour prendre part aux réunions du conseil général et aux séances des commissions ou organismes dont ils font partie à qualités. Ils ont, en outre, droit au remboursement des frais supplémentaires pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux dont ils sont chargés par leur assemblée.

1.1.2 Le fonctionnement du conseil général

Le fonctionnement du conseil général est tout aussi réglementé qu'il s'agisse notamment des conditions d'organisations des réunions (1.1.2.1) du quorum et de la majorité lors des votes (1.1.2.2), de l'information des conseillers généraux (1.1.2.3) et de la dissolution du conseil général (1.1.2.3).

1.1.2.1 Les réunions du conseil Général

Selon l'article L.3121-9 du Code général des collectivités territoriales, le conseil général se réunit à l'initiative de son président, au moins une fois par trimestre, dans un lieu du département choisi par la commission permanente. Pour les années où a lieu le renouvellement triennal des conseils généraux, la première réunion se tient de plein droit le second vendredi qui suit le premier tour de scrutin.

Selon l'article L.3121-10 du Code général des collectivités territoriales, le conseil général est également réuni à la demande :

- de la commission permanente ;
- ou du tiers des membres du conseil général sur un ordre du jour déterminé, pour une durée qui ne peut excéder deux jours. Un même conseiller général ne peut présenter plus d'une demande de réunion par semestre.

En cas de circonstances exceptionnelles, les conseils généraux peuvent être réunis par décret.

Selon l'article L.3121-11 du Code général des collectivités territoriales, les séances du conseil général sont publiques. Néanmoins, sur la demande de cinq membres ou du président, le conseil général peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos. Sans préjudice des pouvoirs que le président du conseil général tient de l'article L.3121-12, ces séances peuvent être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle.

1.1.2.2 Quorum et majorité au sein du conseil général

Quorum :

Selon l'article L.3121-14 du Code général des collectivités locales, le conseil général ne peut délibérer si la majorité absolue de ses membres en exercice n'est présente. Toutefois si, au jour fixé par la convocation, le conseil général ne se réunit pas en nombre suffisant pour délibérer, la réunion se tient de plein droit trois jours plus tard et les délibérations sont alors valables quel que soit le nombre des présents.

Par ailleurs, **Selon l'article L.3122-1 du Code général des collectivités territoriales**, le conseil général, lors de la réunion qui suit chaque renouvellement triennal et qui a pour objet l'élection de son président, ne peut délibérer que si les deux tiers de ses membres sont présents.

Si cette condition n'est pas remplie, la réunion se tient de plein droit trois jours plus tard. La réunion peut alors avoir lieu sans condition de quorum.

Majorité :

Selon l'article L.3121-14 du Code général des collectivités locales, sous réserve des dispositions des articles L.3122-1 et L.3122-5 du Code général des collectivités territoriales, les délibérations du conseil général sont prises à la majorité des suffrages exprimés.

Selon l'article L.3121-15 du Code général des collectivités territoriales, les votes sont recueillis au scrutin public toutes les fois que le sixième des membres présents le demande. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Néanmoins, les votes sur les nominations ont toujours lieu au scrutin secret. Le résultat des scrutins publics, énonçant les noms des votants, est reproduit au procès-verbal.

1.1.2.3 L'information des conseillers généraux

Selon l'article L.3121-18 du Code général des collectivités territoriales, tout membre du conseil général a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires du département qui font l'objet d'une délibération.

Selon l'article L.3121-19 du Code général des collectivités territoriales, douze jours au moins avant la réunion du conseil général, le président adresse aux conseillers généraux un rapport sur chacune des affaires qui doit leur être soumise.

1.1.2.4 La dissolution du conseil Général

Selon l'article L.3121-5 du Code général des collectivités territoriales, lorsque le fonctionnement d'un conseil général se révèle impossible, le gouvernement peut en prononcer la dissolution par décret motivé pris en conseil des ministres ; il en informe le Parlement dans le délai le plus bref. La dissolution ne peut jamais être prononcée par voie de mesure générale.

Selon l'Article L.3121-6 du Code général des collectivités territoriales, en cas de dissolution du conseil général, de démission de tous ses membres en exercice ou d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres, le président est chargé de l'expédition des affaires courantes. Ses décisions ne sont exécutoires qu'avec l'accord du représentant de l'État dans le département. Il est procédé à la réélection du conseil général dans un délai de deux mois. L'assemblée se réunit de plein droit le second vendredi qui suit le premier tour de scrutin. Le représentant de l'État dans le département convoque chaque conseiller général élu pour la première réunion, dont il fixe l'heure et le lieu.

1.2) La commission permanente du conseil général

La commission permanente est composée de façon précise (1.2.1) et dispose de pouvoirs limités (1.2.2).

1.2.1 La composition de la commission permanente du conseil général

Selon l'article L3122-4 du Code général des collectivités territoriales, le conseil général élit les membres de la commission permanente. La commission permanente est composée du président du conseil général, de quatre à dix vice-présidents et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres.

Selon l'article L.3122-5 du Code général des collectivités territoriales, aussitôt après l'élection du président, et sous sa présidence, le conseil général fixe le nombre des vice-présidents et des autres membres de la commission permanente. Les candidatures aux différents postes de la commission permanente sont déposées auprès du président dans l'heure qui suit la décision du conseil général relative à la composition de la commission permanente. Si, à l'expiration de ce délai, une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir, les nominations

prennent effet immédiatement et il en est donné lecture par le président. Dans le cas contraire, les membres de la commission permanente autres que le président sont élus au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Chaque conseiller général ou groupe de conseillers généraux peut présenter une liste de candidats dans l'heure qui suit l'expiration du délai susvisé. Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste. Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes. Après la répartition des sièges, le conseil général procède à l'affectation des élus à chacun des postes de la commission permanente au scrutin uninominal dans les mêmes conditions que pour l'élection du président et détermine l'ordre de leur nomination. Les membres de la commission permanente autres que le président sont nommés pour la même durée que le président.

Selon l'article L.3122-6 du Code général des collectivités territoriales, en cas de vacance de siège de membre de la commission permanente autre que le président, le conseil général peut décider de compléter la commission permanente. La ou les vacances sont alors pourvues selon la procédure prévue au deuxième alinéa de l'article L.3122-5. A défaut d'accord, il est procédé au renouvellement intégral des membres de la commission permanente autres que le président dans les conditions prévues aux troisième, quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article L.3122-5.

1.2.2 Les pouvoirs de la commission permanente du conseil général

Nature des pouvoirs de la commission permanente: Selon l'article L.3211-2 du Code général des collectivités territoriales, le conseil général peut déléguer une partie de ses attributions à la commission permanente, à l'exception de celles visées aux articles L.3312-1 (budget) et L.1612-12 à L.1612-15.

Durée des pouvoirs: Selon l'article L.3122-7 du Code général des collectivités territoriales, les pouvoirs de la commission permanente expirent à l'ouverture de la première réunion du conseil général prévue par les dispositions du second alinéa de l'article L.3121-9.

1.3) Le président du conseil général

Personnage particulièrement important depuis les lois de décentralisation de 1982, puisqu'il incarne l'exécutif de la collectivité, le Président du conseil général est désigné selon une procédure précise (1.3.1, procédure justifiée au regards des pouvoirs importants dont il dispose (1.3.2).

1.3.1 La désignation du président du conseil général

Selon l'article L.3122-1 du Code général des collectivités territoriales, le conseil général élit son président lors de la réunion de droit qui suit chaque renouvellement triennal. Pour cette élection, il est présidé par son doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonction de secrétaire. Le conseil général ne peut dans ce cas délibérer que si les deux tiers de ses membres sont présents. Si cette condition n'est pas remplie, la réunion se tient de plein droit trois jours plus tard. La réunion peut alors avoir lieu sans condition de quorum. Le président est élu à la majorité absolue des membres du conseil général pour une durée de trois ans. Si cette élection n'est pas acquise après les deux premiers tours de scrutin, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative des membres du conseil général. En cas d'égalité des voix, l'élection est acquise au bénéfice de l'âge.

Enfin, il convient de préciser que, selon l'article L.3122-3 du Code général des collectivités territoriales, les fonctions de président de conseil général et de président de conseil régional sont incompatibles. Tout président d'un conseil général élu président d'un conseil régional cesse de ce fait même d'exercer sa première fonction.

Selon l'article L.3122-2 du Code général des collectivités territoriales, en cas de vacance du siège de président pour quelque cause que ce soit, les fonctions de président sont provisoirement exercées par un vice-président, dans l'ordre des nominations et, à défaut, par un conseiller général désigné par le conseil. Il est procédé au renouvellement de la commission permanente, dans le délai d'un mois, selon les modalités prévues à l'article L.3122-5. Toutefois, avant ce renouvellement, il est procédé aux élections qui peuvent être nécessaires pour compléter le conseil général.

Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le conseil général procède néanmoins à l'élection de la commission permanente.

En cas de démission du président et de tous les vice-présidents, le conseil général est convoqué par le doyen d'âge, soit pour procéder à la désignation du conseiller général, soit pour procéder au renouvellement de la commission permanente.

1.3.2 Les compétences du président du conseil général

Selon l'article L.3221-1 du Code général des collectivités territoriales, le président du conseil général est l'organe exécutif du département. Il prépare et exécute les délibérations du conseil général.

Dans ce cadre, Le président du conseil général:

- est l'ordonnateur des dépenses du département (Article L.3221-2 du CGCT)
- prescrit l'exécution des recettes départementales (Article L.3221-2 du CGCT)
- impute en section d'investissement les dépenses d'équipement afférentes à des biens meubles ne figurant pas sur les listes et d'une valeur inférieure à un seuil fixé par arrêté des ministres en charge des finances et des collectivités locales, sur délibérations expresses de l'assemblée. (Article L.3221-2 du CGCT)
- gère le domaine du département (Article L.3221-4 du CGCT)
- exerce les pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine départemental (Article L.3221-4 du CGCT)
- est chargé de la police des ports maritimes départementaux (Article L.3221-6 du CGCT)
- procède à la désignation des membres du conseil général pour siéger au sein d'organismes extérieurs (Article L.3221-7 du CGCT)
- procède à la nomination des gardes champêtres dans le cas et les conditions prévus à l'article L.2213-17 (Article L.3221-8 du CGCT)
- exerce en matière d'action sociale les compétences qui lui sont dévolues par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et par le Code de la famille et de l'aide sociale. (Article L.3221-9 du CGCT)
- peut faire tous actes conservatoires et interruptifs de déchéance. (Article L.3221-10 du CGCT)
- peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs. (Article L.3221-10 du CGCT)
- tente les actions au nom du département en vertu de la décision du conseil général (Article L.3221-10 du CGCT)
- peut, sur l'avis conforme de la commission permanente, défendre à toute action intentée contre le département. (Article L.3221-10 du CGCT)
- Enfin, selon l'article L.3121-21 du CGCT, chaque année, le président rend compte au conseil général, par un rapport spécial, de la situation du département, de l'activité et du financement des différents services du département et des organismes qui dépendent de celui-ci. Le rapport précise également l'état d'exécution des délibérations du conseil général et la situation financière du département. Ce rapport spécial donne lieu à un débat.

Pour l'exercice de ces différents pouvoirs, selon l'article L.3221-3 du Code générale des collectivités territoriales, le président du conseil général est seul chargé de l'administration. Il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du conseil général. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées. Il est le chef des services du département. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature en toute matière aux responsables desdits services.

1.4) Le bureau du conseil général

Selon l'article L.3122-8 du Code général des collectivités territoriales, le bureau est composé du président et des membres de la commission permanente ayant reçu délégation en application de l'article L.3221-3.

IV/ LES COMPÉTENCES DU CONSEIL GÉNÉRAL

Selon l'article L.3211-1 du Code général des collectivités territoriales, le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département. Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et, généralement, sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi. Il donne son avis sur tous les objets sur lesquels il est consulté en vertu des lois et règlements ou dont il est saisi par les ministres et notamment sur les changements proposés aux limites territoriales du département, des arrondissements, des cantons et des communes et sur la désignation de leur chef-lieu. Ainsi, le conseil général est compétent pour :

Action sociale :

- Aide à l'enfance
- Protection maternelle et infantile
- Politiques en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées
- Service social
- Prévention sanitaire
- Insertion des personnes en difficulté

Enseignement

- Collèges (équipement, construction, réhabilitation et fonctionnement)

Économie et Développement local

- Aides indirectes
- Aides directes complémentaires - Équipement rural
- Aides aux communes

Transport

- Non urbains
- Plan départemental des transports
- Transports scolaires

Culture

- Archives départementales
- Musées départementaux
- Bibliothèques départementales de prêt

Voirie

- Ports de plaisance - Routes départementales
- Ports maritimes de pêche et de commerce - Ports fluviaux
- Voies navigables

Pour en savoir plus : Assemblée des départements de France : <http://www.departement.org>

ACTUALITÉ: L'indemnisation des dommages médicaux

Après la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé

Par Sophie Hocquet-Berg
Maître de conférences à l'université de Metz

L'intervention du législateur sur la délicate question des accidents médicaux était très attendue, tant par les patients victimes que par les professionnels de santé. En dépit des nombreuses propositions de lois et des rapports qui se sont succédés depuis une vingtaine d'années, il aura fallu attendre la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 pour que le sort des victimes d'accidents médicaux fasse enfin l'objet d'une prise en charge collective. Le Gouvernement a dû déclencher une procédure d'urgence pour permettre l'adoption de cette loi avant le changement de législature. Les discussions ont duré moins de 4 mois et le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi de l'examen de la constitutionnalité de cette loi, dont pourtant un certain nombre de dispositions auraient pu être sujettes à discussion. Cette loi réforme en profondeur le droit de santé. Elle comporte 126 articles apportant d'importantes modifications au Code de la santé publique, au Code des assurances, au Code pénal, au Code de la sécurité sociale, au Code civil... Seul le volet relatif à l'indemnisation des accidents médicaux retiendra ici notre attention.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi, c'est la jurisprudence qui avait élaboré le régime de responsabilité applicable aux professionnels de santé. Si la position des juges judiciaires était de plus en plus protectrice des intérêts des patients, la jurisprudence n'est toutefois jamais allée jusqu'à édicter une responsabilité générale sans faute des professionnels de santé. Contrairement au juge administratif qui avait admis, à des conditions cependant restrictives, l'indemnisation des dommages résultant de l'aléa thérapeutique (CE Bianchi, 9 av. 1993, JCP 1993-II-22061, note J. Moreau), la Cour de cassation n'a pas souhaité aller si loin, ayant conscience de l'injustice d'une solution consistant à mettre à la charge du patrimoine privé du médecin les conséquences de l'aléa thérapeutique et des conséquences qu'elle risquerait d'entraîner pour la profession médicale. Aussi, la Cour de cassation a-t-elle mis à un terme à toute velléité, en particulier des juges du fond, tendant à faire peser sur le médecin, l'indemnisation du risque médical: «*La réparation des conséquences de l'aléa thérapeutique n'entre pas dans le champ des obligations dont un médecin est contractuellement tenu à l'égard de son patient*» (Civ. 1^{re}, 8 nov. 2000, Bull. civ. I, n° 287). A l'occasion de cette décision, la Cour de cassation a eu conscience d'être parvenue aux limites de sa compétence, comme le révèle le rapport de Pierre Sargos devant la première Chambre civile: «*N'est-on pas avec la question de l'aléa thérapeutique dans un domaine qu'il n'incombe qu'au législateur de régler? Une loi permettrait notamment de rendre obligatoire l'assurance et de mieux mutualiser la réparation des risques entre tous les médecins?*» (JCP 2001-II-10493).

Le message a été entendu. La loi instaure enfin un système d'indemnisation des accidents médicaux. Le législateur a voulu concilier le droit à l'indemnisation des victimes de dommages médicaux et la liberté d'exercice des professionnels de santé menacée par les avancées anarchiques de la jurisprudence, tant judiciaires qu'administratives. Si l'on essaie de faire la synthèse des apports de cette réforme, on relève qu'en contrepartie d'une responsabilité médicale allégée, la loi accorde aux victimes d'aléa thérapeutique une possibilité d'indemni-

sation. Cette constatation résulte tant de l'examen des conditions de l'indemnisation des préjudices liés à la naissance (I.) que de celles de l'indemnisation des accidents médicaux, infections iatrogènes et infections nosocomiales (II.).

I/ L'INDEMNISATION DES PRÉJUDICES LIÉS À LA NAISSANCE

Rarement la jurisprudence de la Cour de cassation n'aura été autant décriée, fait l'objet d'autant d'attaques, n'aura connu un tel tapage médiatique... Peut-être y avait-il trop d'excès... Cet excès trouve sans doute sa cause dans la forte pression des médecins, eux-mêmes sous celle des assureurs, qui ont réussi à mobiliser les médias, une partie de l'opinion, mais aussi et surtout les politiques.

Rappelons qu'aux termes d'une jurisprudence élaborée à partir de l'affaire dite Perruche, issue d'un arrêt du 26 mars 1996 (lequel est passé inaperçu en dehors de la communauté des juristes) et surtout d'un arrêt d'Assemblée plénière du 17 novembre 2000 (JCP 2000-II-10438, concl. Saint-Rose, rapp. P. Sargos), la Cour de cassation a posé le principe de l'indemnisation des enfants nés handicapés à la suite d'une faute médicale n'ayant pas permis aux parents d'exercer un choix éclairé quant au recours éventuel à une interruption de grossesse. Cette solution a été confirmée par deux séries d'arrêts, rendus à nouveau en Assemblée plénière, les 13 juillet 2001 (JCP 2001-II-10601, note F. Chabas) et 28 novembre 2001 (JCP 2002-II-10018, concl. Saint-Rose, rapp. P. Sargos). Pour la Cour de cassation, «*l'enfant né handicapé peut demander la réparation du préjudice résultant de son handicap si ce dernier est en relation de causalité directe avec les fautes commises par le médecin dans l'exécution du contrat formé avec sa mère et qui ont empêché celle-ci d'exercer son choix d'interrompre sa grossesse*».

En dépit d'une opposition initiale du gouvernement qui avait fait en sorte de repousser l'amendement Mattéi ainsi que l'amendement Huriet sur cette question, le législateur est intervenu sur cette douloureuse question. A l'occasion d'une seconde proposition déposée le 3 décembre 2001 par le député Mattéi, le gouvernement a changé d'attitude en invoquant l'émotion dans l'opinion publique.

Finalement la loi du 4 mars 2002 contient, en tête, un premier titre: Solidarité envers les personnes handicapées. Ce texte, à la différence des autres, n'a pas vocation à être inséré dans un Code, même si initialement, il avait été proposé de l'insérer sous l'article 16 du Code civil. La loi reste donc autonome, ce qui n'est sans doute de bonne politique législative.

On ne peut s'empêcher, avec d'autres (Cf. Ch. Radé, Resp. civ. et ass. 2002, chron. 7; P. Jourdain, D. 2002, point de vue, p. 891), de relever le «formidable paradoxe qu'il y a à inscrire comme première disposition d'une loi destinée à améliorer la situation des victimes de dommages médicaux un article dont le seul but avoué est de priver une personne gravement handicapée de l'indemnisation à laquelle elle a droit» et a osé parler de «solidarité envers les personnes handicapées» alors que le texte ne comporte aucun dispositif de nature à rendre cette solidarité effective. Comme le relève à juste titre Ph. Brun (Resp. civ. et ass. 2002, chron. 8): «*le législateur a pris le parti de «fermer les vannes» de la responsabilité civile avant que d'avoir ouvert celles de la solidarité nationale*».

Le titre premier contient 2 articles. Seul le premier retiendra notre attention. Il comporte 4 parties. La dernière est relative à l'application de la loi dans les TOM. Ces textes portent sur le préjudice subi par l'enfant (I.1.) et sur celui subi par les parents (II.2.).

I.1) Le préjudice subi par l'enfant

Le premier alinéa concerne le préjudice congénital (I.1.1.) tandis que le second porte sur le préjudice accidentel (I.1.2.).

I.1.1) Le préjudice congénital

Le préjudice congénital est celui dont est atteint l'enfant alors qu'aucun traitement *in utero* ne pouvait limiter ou éradiquer les conséquences dommageables de son affection. Seule une interruption médicale de grossesse autorisée par l'article L. 2213-1 du Code de la Santé publique «*lorsqu'il existe une forte probabilité que l'enfant à naître soit atteint d'une affection d'une particulière gravité reconnue comme incurable au moment du diagnostic*» eut été de nature à empêcher l'enfant de naître atteint d'un lourd handicap. Mais la faute du médecin peut avoir empêché les parents d'exercer le choix de recourir ou non à une interruption de grossesse. Se pose alors la question de la recevabilité de l'action personnelle de l'enfant demandant réparation du préjudice résultant de sa naissance atteint d'un lourd handicap.

Le premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi énonce: «*Nul ne peut se prévaloir d'un préjudice du seul fait de sa naissance*».

C'est la disposition qui a suscité le plus large consensus au sein de l'Assemblée nationale. La volonté du législateur est claire: la Jurisprudence Perruche doit être condamnée. L'enfant ne peut demander réparation du préjudice qu'il a personnellement subi en naissant, par la faute d'un médecin, atteint d'un lourd handicap.

Cependant, certains auteurs font valoir que le législateur aura peut-être manqué son but, en raison de la piètre rédaction de ce texte. En effet, la Cour de cassation n'a jamais affirmé que c'était la naissance de l'enfant qui faisait l'objet d'une indemnisation. Elle a affirmé que la faute du médecin qui l'obligeait à indemniser l'enfant avait causé son handicap. De plus, comme le fait remarquer Ch. Radé (chron. précit.), l'enfant qui agit ne se prévaut pas du «*seul fait de sa naissance*» mais bien du fait du handicap dont il se trouve affecté à l'occasion de celle-ci. Cependant, si, conformément aux principes de la méthode exégétique, on scrute l'intention du législateur et si on raisonne par rapport aux alinéas suivants, il est difficile de soutenir que la JP Perruche doit être maintenue en dépit de ce texte. Il est fort peu probable que la Cour de cassation s'aventurera dans cette voie (en ce sens Ph. Brun, chron. précit.).

Aors que la jurisprudence n'a jamais admis la recevabilité de l'action d'un enfant né handicapé contre ses parents qui auraient choisi de ne pas recourir à une interruption de grossesse, le gouvernement a indiqué que ce premier alinéa était aussi destiné à empêcher un enfant de se retourner contre ses parents pour l'avoir fait naître. Un représentant du gouvernement, Mme Guigou, a cependant indiqué que «*il n'empêche pas, contrairement, à la proposition de loi, une action en responsabilité fondée sur les circonstances entourant la conception et la naissance, par exemple l'action en réparation du préjudice de l'enfant issu d'un viol ou d'un inceste, ou encore celle de l'enfant dont le handicap résulte de blessures causées volontairement ou involontairement pendant la grossesse*». En dépit de cette analyse, il ne semble pas du tout évident que le texte conduira à une telle interprétation. Il est plutôt vraisemblable qu'il condamne aussi cette jurisprudence sur l'action de l'enfant conçu à la suite du viol de sa mère que la jurisprudence avait admis.

I.1.2) Le dommage accidentel

Le dommage accidentel est celui dont est atteint l'enfant à l'occasion de sa naissance et causé par le professionnel qui, par son action ou son abstention, est directement à l'origine du handicap de l'enfant.

Le deuxième alinéa de l'article 1^{er} énonce:

«*La personne née avec un handicap dû à une faute médicale peut obtenir la réparation de son préjudice lorsque l'acte fautif a provoqué directement le handicap ou l'a aggravé, ou n'a pas permis de prendre les mesures susceptibles de l'atténuer.*»

Le gouvernement a tenu à rappeler qu'il n'était pas question de supprimer la responsabilité des professionnels de santé lorsque leur faute était établie. Le médecin est tenu d'une obligation de moyens. Il n'est pas question de mettre à sa charge une obligation de résultat. M. Kouchner a rappelé que, dans les meilleures équipes, le diagnostic anténatal ne dépiste que 65 % des malformations. Les médecins ont peut être systématiquement tenu pour responsable pour ne pas avoir diagnostiqué les 35 % restantes.

Cet alinéa rappelle le principe de la responsabilité pour faute du médecin mais entend aussi indiquer que la responsabilité du médecin ne peut être engagée «*à l'égard d'une personne handicapée si l'anomalie à l'origine du handicap préexistait à la faute et celle-ci n'y a en rien concouru*».

Il résulte des travaux préparatoires que la faute médicale doit avoir:

- **soit provoqué directement le dommage**, c'est-à-dire le handicap: il s'agit du geste médical fautif lors de l'accouchement, d'un retard dans l'accouchement qui a entraîné une souffrance de l'enfant et donc des lésions cérébrales;
- **soit aggravé ou ne pas avoir permis de prendre les mesures nécessaires pour l'atténuer**: une partie des parlementaires souhaitaient la suppression de cette partie de l'alinéa. Mais, après éclaircissements, il a été maintenu. Pour le gouvernement, la faute du médecin n'ayant pas permis de soigner *in utero* le fœtus doit être sanctionnée. Tel est le cas par exemple du fait de ne pas diagnostiquer une incompatibilité rhésus et de ne pas pratiquer l'exsanguino-transfusion qui est depuis longtemps tenu pour faute. De la même manière, l'enfant atteint *in utero*, par la toxoplasmose, peut être soigné *in utero* et avoir de très grandes chances d'échapper aux conséquences invalidantes de cette maladie. En fait, toutes les fautes qui ont empêché le fœtus d'avoir un traitement *in utero* et donc d'échapper ou de diminuer son handicap.

I.2) Le préjudice subi par les parents

Le troisième alinéa de l'article 1^{er}, le plus ambigu et le plus critiqué, indique:

«*Lorsque la responsabilité d'un professionnel ou d'un établissement de santé est engagée vis-à-vis des parents d'un enfant né avec un handicap non décelé pendant la grossesse à la suite d'une faute caractérisée, les parents peuvent demander une indemnité au titre de leur seul préjudice. Ce préjudice ne saurait inclure les charges particulières découlant, tout au long de sa vie, de ce handicap. La compensation de ce dernier relève de la solidarité nationale.*»

Cet alinéa est le plus ambigu mais aussi le plus contestable. La loi n'accorde désormais indemnisation aux parents qu'à des conditions strictement limitées:

- seuls les parents peuvent obtenir indemnisation mais au titre de leur seul préjudice. Ce faisant, la loi condamne aussi la JP Quarez du juge administratif (CE, 14 fév. 1997, JCP 1997-II-22828, note J. Moreau) qui octroyait aux parents une rente pour la durée de vie de l'enfant. Après le décès des parents, l'enfant sera soumis aux aléas de son existence, ne pouvant compter que sur la solidarité nationale qui, pour l'instant, n'est que virtuelle.
- une faute caractérisée: Il ne faut pas perdre de vue que la jurisprudence était fondée sur une faute médicale: Mme Perruche avait eu une rubéole lorsqu'elle était enceinte, ce qui aurait dû entraîner certains examens qui n'ont pas été prescrits. La Cour de cassation n'a jamais retenu une responsabilité médicale sans faute en ce domaine. Pourtant,

le législateur a jugé nécessaire de ne retenir la responsabilité des professionnels de santé qu'en cas de faute caractérisée. Mais une question se pose: Que faut-il entendre par faute *caractérisée*? Ce concept était, jusqu'alors, inconnu en droit civil. S'agit-il d'une faute d'une certaine gravité, ce qui signifierait que la loi consacre alors une irresponsabilité partielle des médecins pour faute simple. S'agit-il d'une «faute prouvée» (en ce sens Ph. Brun, chron. précit.) et dans ce cas, la loi n'ajoute rien à la jurisprudence qui a toujours, en la matière, retenu l'existence de fautes indiscutables des médecins.

- un préjudice particulier: Un préjudice ne saurait inclure les charges particulières découlant, tout au long de sa vie, du handicap de l'enfant: C'est sans doute la partie de la loi la plus contestable. La loi exclut la réparation du dommage matériel subi par les parents, lesquels ne pourront demander réparation que de leur seul préjudice moral. Il convient de relever que cette disposition est assez surprenante dans la mesure où personne ne contestait l'indemnisation des parents du préjudice résultant des difficultés de l'enfant handicapé. Pourtant avec cette disposition, le législateur exclut l'indemnisation des charges d'entretien, de soins, d'hébergement, d'aménagement matériel du logement, bref de tout préjudice économique. Il ne reste que le préjudice moral (perte d'une chance d'effectuer un choix éclairé: l'indemnisation à ce titre sera forcément faible). On peut penser qu'il y a là une dérogation au principe de la réparation intégrale dont certains auteurs soulignent l'anticonstitutionnalité (P. Jourdain, point de vue, D. 2002, p. 891).

L'espoir renaît cependant à la lecture de l'alinéa in fine: «La compensation de ce dernier (le préjudice résultant du handicap) relève de la solidarité nationale». Le II de l'article 1^{er} ajoute: «*Toute personne handicapée a droit, quelle que soit la cause de sa déficience, à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale.*».

Cependant, on a beau lire et relire la loi, on ne trouve aucune trace d'un quelconque dispositif mettant en œuvre cette solidarité, si ce n'est la création d'un «*Conseil national consultatif des personnes handicapées* (...) chargé, dans des conditions fixées par décret, d'évaluer la situation matérielle, financière et morale des personnes handicapées (...) et de présenter des propositions au Parlement et au Gouvernement».

La solidarité nationale n'est aujourd'hui qu'une simple intention qui n'engage en rien le législateur et qui risque de demeurer un vœu pieu! La loi énonce «*un faux droit subjectif vide de tout contenu*» (P. Jourdain, point de vue précit.). Certains sont même jusqu'à douter de «*la sincérité du législateur qui affiche, pour la galerie, les meilleures intentions du monde et qui transforme en vaste fumisterie la prise en charge d'une situation aussi digne d'intérêt!*» (Ch. Radé, chron. précit.).

Le dernier alinéa de l'article 1^{er} précise enfin:

«*Les dispositions de la présente loi sont applicables aux instances en cours, à l'exception de celles où il a été irrévocablement statué sur le principe de l'indemnisation.*».

La loi a donc un effet rétroactif.

Mais là encore, la rédaction est ambiguë: cela semble signifier que la loi pourra être invoquée devant la Cour de cassation, puisque si un pourvoi en cassation est formé, la cour d'appel n'a pas «*irrévocablement*» statué sur le principe de l'indemnisation. Dans l'affaire Perruche, le jeune Perruche devrait pouvoir être indemnisé ainsi que les enfants concernés par les arrêts de l'Assemblée plénière du 28 novembre 2001. Le principe de l'indemnisation a été admis. Pour les autres, tout recours semble désormais exclu. Les premiers effets de la loi se font d'ailleurs déjà sentir, contraignant les parents ayant obtenu une provision en référé, à restituer l'intégralité des sommes versées par les établissements hospitaliers ou leur assureur.

II/ L'INDEMNISATION DES ACCIDENTS MÉDICAUX, INFECTIONS IATROGÈNES ET INFECTIONS NOSOCOMIALES

Le principal apport de la loi du 4 mars 2002 est de mettre en place un système destiné à prendre en charge une partie des dommages médicaux au titre de la solidarité nationale tout en laissant une autre partie à la charge des professionnels de santé, obligés dorénavant de contracter une assurance de responsabilité obligatoire.

Plusieurs nouvelles institutions sont créées. Deux d'entre-elles jouent un rôle fondamental dans le processus d'indemnisation des accidents médicaux:

- L'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales, établissement à caractère administratif de l'État placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé chargé de l'indemnisation au titre de la solidarité nationale;
- Les Commissions régionales de conciliation et d'indemnisation chargées de faciliter le règlement amiable des litiges relatifs aux accidents médicaux, aux infections iatrogènes et aux infections nosocomiales.

Pour comprendre les règles applicables à l'indemnisation des accidents médicaux devenus particulièrement complexes depuis cette réforme, il convient de distinguer la question des fondements de l'indemnisation (II.1.) de celle de la procédure d'indemnisation (II.2.).

II.1) Les fondements de l'indemnisation

Deux fondements distincts coexistent: la responsabilité civile (II.1.1.) et la solidarité nationale (II.1.2.).

II.1.1) La responsabilité civile

Le législateur fige dorénavant le principe de la responsabilité médicale pour faute dans un texte, tout en reconnaissant certaines avancées jurisprudentielles admettant des cas de responsabilité sans faute.

- **La responsabilité de principe pour faute:** «Hors le cas où leur responsabilité est encourue en raison d'un défaut de produit de santé, les professionnels de santé mentionnés à la quatrième partie du présent code, ainsi que tout établissement, service ou organisme dans lesquels sont réalisés des actes individuels de prévention, de diagnostic ou de soins ne sont responsables des conséquences dommageables d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins qu'en cas de faute» (art. 1142-1 alinéa 1^{er} du CSP).

Il est désormais inscrit dans la loi, et n'est plus de nature jurisprudentielle. Les médecins sont ainsi assurés contre le risque de dérive jurisprudentielle. Ce principe vaut tant en matière administrative qu'en droit privé. La loi réalise ainsi, chose remarquable, une unification des règles juridiques applicables aux dommages médicaux même si la jurisprudence avait déjà, depuis quelques années, amorcé le rapprochement des règles applicables. Ce principe vaut y compris dans les rapports entre les professionnels de santé et les victimes par ricochet. La nature de la responsabilité apparaît aujourd'hui ambiguë et certains s'interrogent déjà sur la question de son autonomie par rapport au droit commun (cf. Dreyssus-Netter, Resp. civ. et ass. 2002).

- **Les cas résiduels de responsabilité sans faute:**

- **Le défaut des produits de santé:** Le législateur a entendu en ce domaine consacrer la jurisprudence judiciaire qui avait admis la responsabilité sans faute de l'établissement de santé en matière de médicaments. La loi du 4 mars 2002 vise la loi du 19 mai 1998 pour l'indemnisation des dommages résultant d'un produit défectueux.

Les victimes peuvent agir sur le fondement des articles 1386-1 et s. du Code civil mais aussi sur le fondement des règles générales de la responsabilité civile. Les auteurs se demandent si, en cas de risque de développement exonératoire pour les produits issus du corps humain, la victime pourra invoquer les dispositions sur l'aléa thérapeutique. A noter que si le médecin n'est que le *prescripteur* d'un produit de santé, il n'est responsable que s'il a commis une faute de prescription (en ce sens Lambert-Faivre, DF. 2002, chron. p. 1291). En revanche, si le médecin ou l'établissement est le fournisseur du produit, il en répond sans faute (sauf à exercer un recours contre le fabricant). La CJCE a eu l'occasion, dans un arrêt du 10 mai 2001, de préciser que la responsabilité des producteurs s'appliquait à la fabrication et à l'utilisation des produits de santé par les médecins et les établissements de santé.

- **Les infections nosocomiales:** Il s'agit de maladies provoquées par des micro-organismes contractés dans un établissement de soins par tout patient après son admission, soit pour hospitalisation, soit pour y recevoir des soins ambulatoires (circ. minist. N° 263 du 13 oct. 1988). La loi maintient le principe de la responsabilité sans faute que la jurisprudence administrative d'abord, puis judiciaire, avait dégagé. Mais la loi opère cependant un retour en arrière dans la mesure où elle revient sur la JP de la Cour de cassation issue des arrêts du 29 juin 1999 qui mettait aussi à la charge des médecins, exerçant en cabinet libéral, une obligation de sécurité de résultat. La loi du 4 mars 2002 ne prévoit une responsabilité sans faute en matière d'infection nosocomiale qu'à l'égard de l'établissement. Si le patient contracte une infection nosocomiale à l'occasion d'un acte de soins pratiqués dans le cabinet du médecin, il doit prouver sa faute pour être indemnisé, à moins d'entrer dans le cadre de l'indemnisation de l'aléa thérapeutique.

- La troisième exception ne sera citée que pour mémoire, elle concerne la responsabilité sans faute ou pour faute présumée instaurée par la loi de 1988 en matière de recherche biomédicale.

Pour la plupart des premiers commentateurs, la JP de la Cour de cassation issue de l'arrêt du 9 novembre 1999 (D. 2000, jurispr. p. 117, note P. Jourdain, JCP 2000-II-10251, note Ph. Brun) sur l'obligation de sécurité quant au matériel utilisé par le médecin ne devrait pas se maintenir. La loi traduit donc un certain recul quant à l'indemnisation des victimes d'accident thérapeutique.

A noter deux autres grandes modifications apportées sur le terrain de la responsabilité civile des médecins:

- **L'instauration d'une assurance de responsabilité obligatoire** qui s'impose à tous les professionnels de santé et tous les établissements de santé. Cette obligation s'impose aux personnes physiques et morales, de droit privé comme de droit public (sauf l'État) pour toutes les activités médicales. Les personnels salariés peuvent être assurés par l'intermédiaire de leur employeur. Des sanctions disciplinaires sont prévues en cas de manquement à cette obligation d'assurance. Il est possible de stipuler des plafonds de garantie. Un décret doit être pris pour limiter le montant de ces plafonds pour les professionnels de santé intervenant à titre libéral.

Corrélativement, la loi impose une «obligation d'assurer» aux assureurs. La loi prévoit la création d'un Bureau central de tarification auquel le médecin pourra s'adresser en cas de deux refus successifs d'assureurs. Le Bureau désignera un assureur et fixera la prime

- **L'uniformisation des délais de prescription** de l'action en responsabilité civile, de droit public comme de droit privé, sur le terrain délictuel ou contractuel en matière médicale. La loi fixe le délai de prescription à 10 ans. (contre 30 ans avant dans le secteur privé et 4 ans dans le secteur public). Le point de départ de ce délai est la date de consolidation.

II.1.2) La solidarité nationale

L'apport le plus innovant de la loi du 4 mars 2002 est la prise en charge, au titre de la solidarité nationale, des dommages découlant de la réalisation d'un aléa médical. Cependant, l'indemnisation est subordonnée à la

réunion de conditions qui risquent d'affaiblir considérablement l'apport de cette réforme.

Cette indemnisation sera assurée par l'Office nationale d'indemnisation des accidents médicaux, sorte de fonds de garantie alimenté principalement par une dotation prélevée sur le budget alloué à l'Assurance-maladie et par les pénalités infligées aux assureurs en cas de retard ou de refus de communiquer une offre. Bernard Kouchner a évalué le coût global du dispositif à 229 millions d'euros maximum.

En ce qui concerne l'indemnisation, le projet entend garantir un règlement rapide des accidents graves. Mais la subordonne le jeu de la solidarité nationale à la réunion de plusieurs conditions:

- **La nature de l'acte médical:** La loi crée un droit à indemnisation des accidents médicaux graves sans faute, c'est-à-dire des dommages qui ne sont pas dus à une faute (ou à un défaut dans l'organisation du service, ou à l'utilisation d'un produit de santé défectueux) et qui ne sont pas non plus un simple développement de la maladie antérieure du patient, mais qui sont causés directement par les soins et ont un caractère anormal eu égard à l'état antérieur de la personne, ou à l'évolution prévisible de cet état. Il appartient à la Commission avec l'aide de l'expert, de déterminer si cette première condition est remplie. Elle n'apparaît pas restrictive.

- **La nature du dommage:** la loi vise «un accident médical, une affection iatrogène ou une infection nosocomiale». Ces notions, pour complexes qu'elles soient, ne sont pas restrictives. La notion d'infection nosocomiale a été définie par voie de circulaire. Les notions d'accident médical et d'affection iatrogène sont très souples: on peut dire qu'il s'agit de tout dommage (accident ou maladie) causé par le traitement médical ou les médicaments.

- **Le seuil de gravité:** L'indemnisation est subordonnée à un taux d'incapacité permanente (IPP) ou une incapacité temporaire grave qui seront définis par décret en Conseil d'État. La loi prévoit que ce taux d'IPP ne pourra être supérieur à 25 %. Il est vraisemblable que le budget de la Sécurité sociale ne pourra pas supporter un coût financier important. Dans ces conditions, il apparaît qu'à travers diverses études statistiques que seulement 3 à 10 % des victimes d'aléa thérapeutique pourraient finalement bénéficier de ce mécanisme d'indemnisation!!! (cf. étude de Mme Lambert-Faivre, chron. précit.) Peut-être faut-il laisser le temps au mécanisme de se rôder avant d'en étendre le bénéfice à d'autres victimes. Pour certains auteurs (Ch. Radé, chron. précit.), cette exclusion des petites victimes est indigne d'une loi aussi ambitieuse. Mais le législateur a dû faire face aux réalités budgétaires. L'auteur ajoute qu'il y a là une atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques.

Ce droit à indemnisation ne concerne que le malade lui-même. Ses ayants droits peuvent en bénéficier s'il est décédé en cours de procédure ou s'il est décédé immédiatement sans avoir pu entamer la procédure. Si tel n'est pas le cas, les ayants droit ne peuvent prétendre à une indemnisation de leur préjudice personnel si aucune responsabilité médicale n'est établie.

II.2) La procédure d'indemnisation

La volonté du législateur est de faciliter l'indemnisation des victimes de dommages médicaux en créant «un guichet unique» pour un règlement amiable des litiges. Les commissions régionales d'indemnisation jouent un rôle d'aiguillage, dirigeant la victime soit vers l'assureur, soit vers le juge.

II.2.1) Maintien des voies juridictionnelles ordinaires

A cet égard, on peut regretter que le législateur n'ait pas rendu obligatoire le recours à ce «guichet unique», que constituent les commissions régionales. La voie judiciaire ou administrative reste ouverte dans les cas et à tout moment. La loi contraint seulement la victime à informer l'of-

fice ou le juge de l'existence de ces recours parallèles. Cette option existe naturellement lorsque les conditions de la responsabilité sont réunies, mais elle est aussi implicitement reconnue lorsque le dommage relève de la solidarité nationale par l'article L. 1142-21 du CSP qui précise que, dans ce dernier cas de figure, l'Office est appelé en la cause et devient défendeur en la procédure. Par conséquent, que le dommage relève de la responsabilité d'un professionnel de santé ou de l'aléa médical, la saisine de la commission présente toujours un caractère facultatif pour la victime

Cette indemnisation pourra être obtenue par la procédure amiable devant les commissions régionales de conciliation et d'indemnisation, rapide et facile d'accès. Mais les personnes concernées peuvent aussi s'adresser aux tribunaux, si c'est leur choix.

II.2.2) La saisine d'une commission régionale de conciliation et d'indemnisation

Les commissions régionales de conciliation et d'indemnisation sont des autorités administratives indépendantes dont l'objet est de faciliter le règlement amiable des litiges par le recours à la transaction et à la conciliation. Les commissions ne sont pas des juridictions, en ce sens qu'elles n'ont pas vocation à trancher un litige mais à faciliter le règlement amiable des différends.

Dans les 6 mois suivant sa saisine, la commission doit émettre un avis sur les causes et les circonstances de l'accident, la nature et l'étendue du dommage et enfin le régime d'indemnisation applicable. A cette fin, elle peut diligenter une expertise qui est gratuite pour les victimes et obtenir communication des documents nécessaires. L'avis rendu par la Commission s'impose aux assureurs comme à l'Office.

- **Si l'avis de la commission régionale conclut à l'existence d'une responsabilité**, l'assureur de la personne considérée comme responsable doit faire une offre d'indemnisation dans un délai de 4 mois à compter de la réception de l'avis de la commission. L'indemnisation offerte doit être intégrale: si les plafonds prévus par la police d'assurance sont atteints, l'assureur doit informer l'Office

qui interviendra à titre complémentaire. L'acceptation par la victime de l'offre vaut transaction qui aura autorité de la chose jugée entre les parties. Dans ce cas, l'assureur doit verser l'indemnité dans un délai d'un mois, et rembourser l'Office national d'indemnisation des accidents thérapeutiques et des affections iatrogènes des frais d'expertise. L'assureur remboursera directement les prestations assurées par les tiers payeurs.

En cas de silence ou de refus de l'assureur, ou en l'absence d'assurance, l'Office national d'indemnisation se substitue à l'assureur. Il fait une offre d'indemnisation et doit payer dans les mêmes délais. Après acceptation de l'offre par la victime, l'Office est subrogé dans les droits de celle-ci et peut se retourner contre l'assureur: le juge saisi fixe l'indemnité et peut condamner l'assureur à verser à l'office une pénalité civile (une somme au plus égale à 15 % de l'indemnité allouée, sans préjudice des dommages-intérêts dus de ce fait à la victime). Quelle que soit la décision du juge, la victime conserve les indemnités reçues.

La victime ne dispose pas, à proprement parler, de recours contre l'avis de la commission qui n'est pas un organe juridictionnel. Elle peut seulement saisir le juge compétent si elle refuse l'offre faite par l'assureur.

L'assureur qui, après avoir indemnisé la victime, estime que le dommage relève de l'aléa thérapeutique peut se retourner contre l'Office.

- **Si la commission régionale estime dans son avis que l'accident est un cas d'aléa thérapeutique**, l'Office doit faire une offre d'indemnisation et payer dans les mêmes délais que ceux qui s'imposent à l'assureur. L'acceptation de l'offre de l'office vaut également transaction.

L'Office peut, s'il estime qu'il s'agit d'un accident fautif, se retourner contre l'assureur du responsable. Dans tous les cas, la victime peut obtenir réparation à l'issue d'une procédure gratuite et dans un délai de moins d'un an.

Pour finir, quelques mots sur l'application de la loi dans le temps. Pour les dispositions relatives aux accidents médicaux, la loi s'applique rétroactivement aux actes médicaux réalisés 6 mois au plus avant la publication de la loi. (5 mars 2002) ainsi qu'à toutes les instances en cours n'ayant pas donné lieu à une décision irrévocable.

FINANCES PUBLIQUES :

La dotation globale d'équipement

La dotation globale d'équipement (DGE) est la transposition de la DGF dans la section d'investissement. Elle consiste à rassembler les sommes distribuées par l'État sous forme de subventions spécifiques et de les distribuer globalement aux collectivités territoriales. La DGE permet donc de faire disparaître la tutelle que le système des subventions spécifiques instaurait de fait. Pas étonnant dans ces conditions qu'elle ait été réclamée de toute part et ce depuis longtemps.

Le décret du 10 mars 1972 dans son article 18 avait déjà mis en place une telle dotation: «*Une subvention globale d'équipement est attribuée aux communes... sur la base de formules de répartition établies en fonction de l'effort d'équipement collectif local, de l'effort d'autofinancement et de la capacité financière des bénéficiaires*». Mais aucun texte d'application précisant ces formules de répartition n'était intervenu.

Le rapport Aubert reprendra l'idée qui sera traduite dans le projet de loi Bonnet relatif au développement des responsabilités des collectivités territoriales. Avec l'alternance de 1981, un nouveau texte fut préparé et adopté. La loi du 2 mars 1982 créait enfin la dotation globale d'équipement, mais son régime a subi un certain nombre de modifications dont certaines ont eu quasiment raison de la dotation.

I/ LA CRÉATION DE LA DGE

L'article 103 de la loi du 2 mars 1982 créait en ces termes la DGE: «*Il est créé une dotation globale d'équipement qui se substitue aux subventions spécifiques d'investissement de l'État. Cette dotation libre d'emploi est versée chaque année par l'État aux communes, départements et régions. Une loi postérieure fixera les règles de calcul, les modalités de répartition ainsi que les conditions de son évolution*» Il faudra attendre la loi du 7 janvier 1983 pour qu'elle voit véritablement le jour. Mais très vite on tiendra compte des difficultés rencontrées dans son application.

A) Le système prévu

1) La constitution de la DGE

La loi prévoyait la création au budget de l'État d'un chapitre budgétaire intitulé «*Dotation d'équipement des communes et des départements*», les régions prévues initialement n'étaient donc plus retenues parmi les bénéficiaires.

Pour les communes la constitution de la DGE fut progressive. Elle s'étala sur trois ans. En 1983, 20 % des crédits que l'État consacrait aux subventions allouées aux communes furent globalisées. En 1984, 40 % de plus le furent et enfin en 1985 ce fut le tour des 40 % restants.

Pour les départements, la constitution de la DGE se fit en une seule fois.

Liste des chapitres budgétaires établis pour l'application de l'article 108 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ajouté par l'article 15 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983. Annexe modifiée par décret 89-557 8 août 1989 art. 1 JORF 11 août 1989

AGRICULTURE ET FORETS

61-40 - Adaptation de l'appareil de production agricole;
40 - travaux d'hydraulique: opérations d'intérêt national;
50 - travaux d'hydraulique: opérations d'intérêt régional et actions pilotes;

60 - équipements d'analyse des sols;
80 - aménagement foncier: actions hors programmes départementaux.
61-61 - Développement du stockage, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et de la mer:
10 - stockage, conditionnement et mise en marché;
30 - abattoirs publics;
50 - développement technologique et technologies nouvelles;
60 - équipement de mise en marché.
61-80 - Amélioration du cadre de vie et de l'espace rural:
61 - actions de développement et investissements coordonnés;
62 - aménagements et équipements collectifs en montagne et en zones défavorisées.
61-92 - Forêts: acquisitions et travaux:
10 - conservatoire de la forêt méditerranéenne;
50 - production forestière;
80 - sauvegarde de l'espace forestier: acquisitions;
90 - sauvegarde de l'espace forestier: travaux.

CULTURE, GRANDS TRAVAUX ET BICENTENAIRE.

66-10 - Patrimoine écrit et documentaire:
10 - archives de France;
22 - lecture publique - Bibliothèques.
66-20 - Patrimoine monumental:
10 - archéologie;
20 - édifices non protégés;
43 - abords;
70 - patrimoine ethnologique;
90 - monuments historiques n'appartenant pas à l'État.
66-30 - Patrimoine muséographique et arts plastiques:
21 - musées classés et contrôlés;
22 - musées classés et contrôlés - Parties classées sur les monuments historiques;
23 - musées de culture scientifique et technique;
50 - arts plastiques.
66-40 - Spectacles:
10 - théâtres et spectacles;
30 - musique;
70 - environnement culturel;
90 - grandes opérations culturelles dans les régions.
66-98 - Recherche:
20 - patrimoine monumental;
31 - musées;
70 - développement culturel.

SOLIDARITÉ, SANTÉ ET PROTECTION SOCIALE

66-11 - Subventions d'équipement sanitaire:
10 - modernisation et humanisation des centres hospitaliers régionaux et établissements d'intérêt national;
20 - modernisation et humanisation des établissements de soins et de cure;
30 - établissements et services de protection et de prévention sanitaire: investissements réalisés dans le cadre de la procédure des grands chantiers d'aménagement du territoire
40 - établissements de formation de personnels sanitaires;
50 - psychiatrie extrahospitalière et lutte contre la toxicomanie et l'alcoolisme.

66-20 - Subventions d'équipement social ;
30 - établissements sociaux d'aide à l'enfance, à l'adolescence et à la famille : investissements réalisés dans le cadre de la procédure des grands chantiers d'aménagement du territoire ;
40 - établissements sociaux pour personnes âgées ;
Création d'établissements médicalisés ;
Services de soins infirmiers à domicile ;
70 - aménagement social concerté (ne sont éligibles que les investissements réalisés dans le cadre des contrats de plan État-région et des contrats famille) ;
80 - mode de garde de la petite enfance : investissements réalisés dans le cadre de la procédure des grands chantiers d'aménagement du territoire ;
90 - transformation des hospices.

COMMERCE ET ARTISANAT

64-00 - Aides et primes à l'artisanat ;
50 - aide à l'artisanat, notamment dans les zones sensibles ;
60 - interventions en faveur de l'installation d'activités artisanales en milieu urbain ;
80 - fonds d'aménagement des structures artisanales.
64-01 - Aide au commerce :
20 - aide au commerce dans les zones sensibles.

ENVIRONNEMENT

67-20 - Protection de la nature et de l'environnement - Subventions d'équipement :
10 - qualité de la vie, qualité de l'environnement, actions dans le domaine du bruit ;
20 - grands barrages et autres travaux de protection contre les eaux ;
30 - gestion des eaux ;
40 - barrages et protection contre les eaux dans les départements et territoires d'outre-mer ;
50 - pollutions, nuisances, risques industriels, inspection des installations classées ;
60 - protection de la nature ;
94 - barrages et protection contre les eaux (opérations financées sur AP affectées ou déléguées antérieures au 1^{er} janvier 1985) ; 96 - protection de la nature (opérations financées sur AP affectées ou déléguées antérieures au 1^{er} janvier 1985).
Prévention des risques technologiques et naturels majeurs
67-01 - Prévention des risques technologiques et naturels majeurs :
10 - recherche ;
20 - subventions aux collectivités locales.

INTÉRIEUR

41-56 - Dotation générale de décentralisation :
10 - concours particulier aux communes :
- construction et équipement des bibliothèques municipales.
67-50 Subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours :
22 - reconstruction des ponts détruits par faits de guerre.
- Voirie locale ;
30 - recherche scientifique et technique.
67-56 - 10 - Dotation régionale d'équipement scolaire.
67-57 - 10 - Dotation départementale d'équipement des collèges.

ÉDUCATION NATIONALE, JEUNESSE ET SPORTS

66-50 - Subventions d'équipement aux collectivités :
10 - équipements sportifs et socio-éducatifs d'intérêt national ; 30 - équipements sportifs et socio-éducatifs expérimentaux ;
40 - équipements sportifs et socio-éducatifs des bases de plein air et de loisirs (contrat de plan).

ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET MER

65-23 - Architecture et urbanisme - Aménagement du cadre de vie urbain et interventions dans les sites, abords, paysages et secteurs sauvegardés :
14 - villes nouvelles ;

17 - aménagement de l'Aquitaine ;
40 - interventions spécifiques dans les sites, abords, paysages et secteurs sauvegardés ;
60 - plan urbain - Expérimentations ;
90 - action foncière et aménagements urbains : opérations exceptionnelles.
65-48 - Construction et amélioration de l'habitat :
50 - aide à la préparation et à la mise en œuvre des opérations d'amélioration de l'habitat ;
60 - financement des travaux lourds dans les opérations d'amélioration de l'habitat ;
70 - résorption de l'habitat insalubre.
66-30 - Architecture :
50 - architecture nouvelle - Création et innovation en architecture.
67-10 - Fonds social urbain :
10 - fonds social urbain.
63-20 - Subventions et participations financières pour études, travaux et investissements
32 - bases aériennes - Équipements d'intérêt régional.
63-30 - Ports maritimes et protection du littoral :
30 - protection et aménagement du littoral.
63-41 - Transports terrestres - Subventions d'investissement :
14 - aménagement d'infrastructures de voirie pour les transports collectifs en région d'Ile-de-France ;
21 - aménagement d'infrastructure pour les transports collectifs urbains en province : tramways et métros ;
23 - aides à l'amélioration de la qualité et de la productivité des transports urbains ;
30 - études, recherche, développement et expérimentation de transports terrestres ;
40 - transports collectifs régionaux, départementaux et locaux ;
60 - aide au développement de la productivité des transports de marchandises.
63-42 - Routes, participations :
30 - opérations de voirie des collectivités territoriales intéressant la gestion du réseau routier national.
63-45 - Voies navigables et ports fluviaux en métropole - Subventions d'équipement :
10 - ports fluviaux - Ports et infrastructures fluviales de plaisance.
TOURISME
66-01 - Subventions aux équipements touristiques :
30 - contrats de plan État-région.

2) L'évolution de la DGE

Une fois constituée, la DGE évolue chaque année en fonction du taux de formation brute de capital fixe des administrations publiques en d'autres termes il s'agit de l'investissement de toutes les administrations. De la sorte les collectivités territoriales sont désavantagées puisque l'État, investit peu. Il serait plus logique d'indexer la DGE sur l'investissement des collectivités territoriales elles-mêmes.
Chaque année le Comité de finances locales est consulté sur les décrets de répartition.

3) La répartition de la DGE

Elle est répartie selon le système du taux de concours. Celui-ci est établi chaque année en divisant l'ensemble des crédits réservés à la dotation par le montant estimé de l'ensemble des investissements devant être réalisés au cours de l'année par les collectivités bénéficiaires. Ce taux de concours est ensuite appliqué aux dépenses d'investissement réelles de la collectivité territoriale concernée pour déterminer le montant de sa dotation. La dotation est versée automatiquement.

B) Les difficultés rencontrées

Dès sa création, la DGE connut des difficultés.

1) La faiblesse des sommes distribuées

Les taux de concours étaient particulièrement faibles. Ainsi, pour les communes ils furent de 2 % en 1983 et 2,2 % en 1984 et 1985. Or dans certaines petites communes le taux de concours obtenu dans le système des subventions spécifiques atteignait 10 %.

Pour les départements la situation était légèrement plus favorable puisque les taux de concours s'élevèrent à 2 % en 1983 puis «grimperent» à 4,35 % en 1984 pour atteindre les 4,5 % en 1985. Là encore, des résultats aberrants pouvaient être constatés, puisqu'en 1983, la DGE a été, dans 52 départements, inférieure à la moyenne des concours de l'État pendant les 3 années précédentes.

L'explication est relativement simple. En effet, on passe d'un système où seul un certain nombre d'investissements étaient subventionnables à un système dans lequel tous sont subventionnés.

2) Un mauvais système de répartition

Le système de répartition n'était fondé que sur le taux de concours. Or non seulement le taux est faible, mais de plus ce taux est appliqué aux dépenses réelles constatées dans le budget précédent. De la sorte on ne «prête qu'aux riches». Si l'on a pas investi, on ne pourra pas investir. C'est un cercle vicieux.

Mais, le système est particulièrement inadapté aux petites communes. Car, elles n'investissent qu'exceptionnellement et par conséquent elles sont désavantagées. Ce système les exclut presque automatiquement.

Deux lois interviendront rapidement, l'une dès le 22 juillet 1983, l'autre le 29 décembre de la même année. Mais il faudra remettre en cause plus fondamentalement la DGE.

II/ LA RÉFORME DE 1985

La loi du 20 décembre 1985 réforme la DGE des communes, mais laisse intacte celle des départements. Toutefois le nouveau système présente un certain nombre d'inconvénients.

A) Le nouveau système

La DGE des communes est divisée en deux parts.

1) La première part (50 % de la DGE)

Ses bénéficiaires

- De plein droit
 - les communes de plus de 2000 habitants;
 - les communautés urbaines,
 - les districts à fiscalité propre;
 - les autres groupements de communes de plus de 2000 habitants.
- Sur option
 - Les communes et les groupements de communes de 2001 à 10000 habitants

La première part de la DGE des communes se divise en deux fractions, dont les montants sont fixés par le décret annuel de répartition de la DGE, pris après avis du comité des finances locales.

Sa répartition

- La fraction principale (90 %)

Elle est versée aux communes et groupements de communes bénéficiaires de la première part au prorata des dépenses d'investissement qu'ils réalisent directement

- La majoration (10 %)

Ce solde est lui-même partagé en deux fractions

- La fraction du solde attribuée aux communes à faible potentiel fiscal et à fort effort fiscal.
- La fraction du solde attribuée pour la majoration de la dotation des groupements de communes.

2) La seconde part

Ses bénéficiaires

Il s'agit des communes et des groupements de communes dont la population est inférieure à 2000 habitants ainsi que ceux dont la population est comprise entre 2001 et 10000 habitants et qui ont exercé une option en faveur de la seconde part.

Sa répartition

Elle s'effectue en deux temps

- La détermination des «enveloppes» départementales.

Il s'agit de fixer le montant des crédits qui seront affectés aux communes et groupements de communes de chaque département.

La répartition s'effectue pour

- les communes à raison de: 40 % en fonction de la population des communes intéressées, 30 % en fonction de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant, 20 % en fonction du nombre de communes intéressées et enfin 10 % en fonction de la longueur de leur voirie classée dans le domaine public communal.
- pour les groupements au prorata du montant des investissements réalisés au cours de la dernière année connue.

- L'attribution

Les crédits relatifs à la seconde part sont délégués aux préfets qui les attribuent aux différents bénéficiaires sous forme de subventions spécifiques. Les décisions des préfets sont encadrées par une commission d'élus locaux. Outre les catégories d'opérations à subventionner, la commission fixe également le taux de la subvention.

B) Ses inconvénients

Le nouveau système présentait trois inconvénients majeurs.

1) Le retour en arrière

La nouvelle DGE revient partiellement au système antérieur des subventions spécifiques. Certes, elles sont attribuées par le préfet et non plus à Paris. Il y a donc déconcentration. Mais de plus, le préfet est encadré par la commission d'élus.

2) La faiblesse des sommes versées

Le problème de fond subsiste: les sommes versées au titre de la DGE restent relativement faibles et stagnent. Elles se situent aux alentours de 2,5 milliards.

3) La complication

Enfin, le système se complique. Une partie de communes bénéficie toujours d'une dotation globale, une autre partie revient au système antérieur, et enfin certaines choisissent l'une ou l'autre de ces solutions.

La simplification interviendra en 1996

III/ LA DGE ACTUELLE

La loi du 30 décembre 1995 a mis en place le système actuel. Il a été précisé par la loi du 26 mars 1996. La DGE a pour bénéficiaires les départements et les communes, mais le régime n'est pas le même dans les deux cas.

A) La DGE des communes (CGCT art L.2334-32 et s.)

La première part a disparu. La seconde (en réalité des subventions spécifiques) ne bénéficie qu'aux communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole ou est supérieure à 7 500 habitants et n'excède pas 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois celui de la catégorie.

Elle bénéficie également aux groupements de communes de même taille démographique. Le critère fiscal ne s'appliquant pas dans ce cas.

B) La DGE des départements (CGCT art 3334-10 et s.)

Elle se subdivise en deux parts :

1) La première part comprend elle-même deux fractions et une majoration

- la fraction principale qui représente (75 %) est répartie entre tous les départements sur la base d'un taux de concours

- la fraction voirie (20 %) est attribuée comme son nom l'indique en fonction de la longueur de la voirie départementale
- la fraction «majoration» est distribuée aux départements à faible potentiel fiscal.

2) La seconde part se décompose en une fraction et deux majorations

- la fraction principale est répartie au prorata des dépenses d'aménagement foncier
- la première majoration est spécifique à l'aménagement foncier
- la seconde majoration est répartie sur la base du potentiel fiscal

La DGE est indexée sur le taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Quelques subventions spécifiques subsistent encore tant dans la section d'investissement que dans la section de fonctionnement.

D'autre part un prélèvement est opéré sur le produit des amendes de police.

Il est directement versé aux communes et groupements de plus de 10 000 habitants

Pour les autres collectivités, le produit est réparti par les conseils généraux.

Le prélèvement est affecté à l'amélioration de la sécurité routière et des transports en commun.

FINANCES PUBLIQUES: La dotation globale de fonctionnement (DGF)

La DGF a été créée par la loi du 3 janvier 1979. Elle devait être profondément modifiée par la loi du 29 novembre 1985 et plus récemment par celle du 31 décembre 1993. Avant de préciser ce qu'est la DGF actuelle (IV) il sera nécessaire de se pencher sur ses origines (I), puis sur son instauration (II), ainsi que sur ses transformations (III).

I/ LES ORIGINES DE LA DGF

Elles sont doubles, puisque la DGF remplace le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) qui lui-même remplacera deux impôts, la taxe locale qui avait disparu en 1966 et un autre impôt, la taxe sur les salaires.

A) Les origines fiscales

1) La taxe locale

Cet impôt institué par la loi du 6 novembre 1941, avait pour assiette les ventes au détail et les prestations de services. Après plusieurs modifications – étendue à toutes les communes quelle que soit leur taille en 1945, elle deviendra obligatoire en 1949 - la taxe verra son régime définitif fixé en 1955. Mais l'impôt présentait plusieurs inconvénients dont le plus important, sans doute, était son inégale répartition. Il avantageait les villes commerçantes et touristiques au détriment des communes dotoirs et des zones rurales. De plus, sa progression n'était pas à la mesure des besoins des collectivités locales.

Mais ce ne sont pas uniquement ces défauts qui justifient sa disparition. La taxe locale fut en effet surtout « victime » de l'amélioration du système fiscal français, puisque c'est l'extension de la TVA qui devait la condamner. Il convenait alors de trouver une ressource de substitution. Bien sûr, son montant devait être égal, son évaluation parallèle à l'activité économique, enfin elle devait être localisée.

2) La taxe sur les salaires

C'est là le deuxième temps de la transformation d'un impôt en dotation globale. La taxe sur les salaires ou plus exactement le versement forfaitaire sur les salaires existait déjà depuis 1948. Lorsqu'en 1966, on supprima la taxe locale, une partie seulement (85 %) du produit de cet impôt d'État fut affectée aux collectivités locales. On n'a donc pas remplacé un impôt local par un autre impôt local, mais plutôt par une « attribution représentative de la taxe sur les salaires » qui elle-même demeurait un impôt d'État.

Insensiblement on passait de la pure ressource fiscale (la taxe locale) à une ressource hybride. Un impôt d'État, dont on distribue d'abord 85 % puis 100 % aux collectivités locales n'est plus en effet une ressource fiscale pour les collectivités locales, c'est presque une dotation de l'État à celles-ci.

Mais ce système ne devait pas durer longtemps puisque la généralisation de la TVA - encore elle - allait justifier la suppression de la taxe sur les salaires. A nouveau, se posait la question: par quoi remplacer cette ressource. On était passé d'un impôt local à un impôt d'État réparti entre les collectivités locales, on allait passer enfin à une ressource fiscale fictive: le VRTS.

B) Le VRTS

En créant un versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) la loi du 29 novembre 1968 transposait, dans le domaine de la fiscalité indirecte le système du principal fictif qui avait déjà été expérimenté en matière de fiscalité directe locale.

Le VRTS se décomposait en plusieurs parts. La première, dite « attribution de garantie », devait rassembler, lors de la première année de fonctionnement du système, 95 % de la dotation. Chaque année, elle devait diminuer de 5 %, jusqu'à sa disparition totale. Cette attribution de garantie devait être répartie entre les communes et les départements sur la base de ce qu'ils percevaient l'année précédente au titre de la taxe sur les salaires. La ventilation était donc bien opérée en fonction de l'ancienne recette que le VRTS devait compenser. La méthode objective était donc bien utilisée. Et cette méthode concernait la presque totalité du VRTS, du moins dans les premières années de sa création.

II/ L'INSTAURATION DE LA DGF

La loi du 3 janvier 1979 a créé la DGF. Elle est attribuée aux communes et aux départements.

A) La DGF des communes

Elle comprenait trois éléments

1) La dotation forfaitaire

Elle était conçue comme devant remplacer le VRTS. Chaque année elle était calculée en fonction de ce qui avait été reçu l'année précédente. La proportion de cette dotation devait diminuer progressivement au profit de la dotation de péréquation.

2) La dotation de péréquation

Elle se divisait en deux parts:

- L'une répartie en fonction du potentiel fiscal par habitant
- L'idée était de combler les différences de richesse fiscale des communes.

Toutefois on voulait se fonder sur des critères objectifs et donc on a mis en avant la notion de potentiel fiscal.

potentiel fiscal de la commune =
taux moyen national X bases d'imposition de la commune

taux moyen national = $\frac{\text{produit national des quatre taxes}}{\text{bases nationales}}$

potentiel fiscal par habitant = $\frac{\text{potentiel fiscal de la commune}}{\text{population}}$

Les communes étaient réparties en 15 groupes en fonction de leur population. Si leur potentiel fiscal par habitant était supérieur au triple de la moyenne du groupe elles ne percevaient rien. Dans le cas contraire le montant perçu était proportionnel à l'écart avec le potentiel fiscal du groupe.

LES 15 GROUPES DE COMMUNES

communes de 0 à 499 habitants
communes de 500 à 999 habitants
communes de 1000 à 1999 habitants
communes de 2000 à 3499 habitants
communes de 3500 à 4999 habitants
communes de 5000 à 7499 habitants
communes de 7500 à 9999 habitants
communes de 10000 à 14999 habitants
communes de 15000 à 19999 habitants
communes de 20000 à 34999 habitants
communes de 35000 à 49999 habitants
communes de 50000 à 74999 habitants
communes de 75000 à 99999 habitants
communes de 100000 à 199999 habitants
communes de 200000 habitants et plus

- La deuxième part était répartie en fonction de l'effort fiscal des communes en matière d'impôts sur les ménages.

Effort fiscal = produit effectif des 3 taxes X potentiel fiscal

- Les concours particuliers
 - La dotation de fonctionnement minimale attribuée aux communes de moins de 2000 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne
 - La dotation supplémentaire des communes touristiques et thermales
 - Le concours pour les communes en expansion démographique
 - Le concours pour les communes centre d'agglomération
 - Le minimum garanti par habitant accordé aux communes dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne du groupe démographique

B) La DGF des départements

Elle comprenait plusieurs dotations

1) La dotation forfaitaire

Elle était équivalente à 45 % de la DGF

2) La dotation de péréquation

Elle représentait 55 % de l'ensemble et se divisait en deux parts :

- La première (60 %) était ventilée en fonction des impôts sur les ménages
- La seconde (40 %) l'était en fonction du potentiel fiscal. Elle était d'autant plus faible que le potentiel fiscal était fort.

3) La dotation de fonctionnement minimal

Elle était versée aux départements de moins de 200000 habitants fiscalement défavorisés.

III/ LA TRANSFORMATION DE LA DGF

La création de la DGF en 1979 n'était que provisoire, il fallait, à partir de 1986, donner des contours définitifs à l'institution. C'est ce que fera la loi du 19 novembre 1985 qui va transformer la DGF initiale. Des modifications ponctuelles interviendront en 1986 (loi du 19 août), 1988 et 1992. Elle comprend désormais quatre éléments.

A) La dotation de base

Elle remplace l'ancienne dotation forfaitaire et représente 40 % de l'ensemble après déduction des sommes correspondant aux concours particuliers.

Elle résulte du produit d'une attribution moyenne par habitant (en francs) par le nombre d'habitants. L'attribution moyenne par habitant est, en fonction du groupe démographique auquel appartient la commune, modulée par application des coefficients suivants :

communes de 0 à 499 habitants : 1
communes de 500 à 999 habitants : 1,1071
communes de 1000 à 1999 habitants : 1,2142
communes de 2000 à 3499 habitants : 1,3213
communes de 3500 à 4999 habitants : 1,4284
communes de 5000 à 7499 habitants : 1,5355
communes de 7500 à 9999 habitants : 1,6426
communes de 10000 à 14999 habitants : 1,7497
communes de 15000 à 19999 habitants : 1,8568
communes de 20000 à 34999 habitants : 1,9639
communes de 35000 à 49999 habitants : 2,0710
communes de 50000 à 74999 habitants : 2,1781
communes de 75000 à 99999 habitants : 2,2852
communes de 100000 à 199999 habitants : 2,3923
communes de 200000 habitants et plus : 2,5

La création de la dotation de base permettait de simplifier la DGF et tendait à regrouper en une seule attribution plusieurs éléments, qui auparavant, étaient liés à la population (minimum garanti par habitant, versement pour accroissement de population, dotation de fonctionnement minimale).

B) La dotation de péréquation

Elle représente 37,5 %, elle se divise en deux fractions

1) La première fraction

Elle est répartie en fonction du potentiel fiscal et l'effort fiscal de manière à aider les communes, qui, soit ne disposent pas d'une richesse fiscale élevée, soit exercent déjà sur leurs contribuables une pression fiscale importante.

Cette première fraction de la dotation de péréquation représente 30 % des ressources affectées à la DGF des communes, après déduction des concours particuliers

2) La seconde fraction

Elle prend en compte l'insuffisance du revenu par habitant. Elle mesure la capacité contributive des ménages, distincte de la capacité contributive de la commune mesurée par le potentiel fiscal.

Cette seconde fraction de la dotation de péréquation représente 7,5 % des ressources affectées à la DGF des communes, après déduction des concours particuliers.

C) La dotation de compensation

Elle représente 22,5 % de la DGF et a pour objectif de tenir compte de certaines charges particulières des communes. Elle est répartie entre toutes les communes :

- pour 20 % de son montant, proportionnellement au nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire et pré-élémentaire, domiciliés dans la commune ;
- pour 20 % de son montant, proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, pour les communes situées en zone de montagne, la longueur de la voirie est doublée,
- pour 60 % de son montant, en fonction de l'importance de la part des logements sociaux.

La part des ressources affectée à la dotation de compensation est fixée à 22,5 % de la DGF des communes, déduction faite des crédits prévus pour les concours particuliers et pour la garantie d'évolution.

D) Les concours particuliers

La part des concours particuliers dans la DGF des communes est fixée à 2 %. Mais, le comité des finances locales peut porter cette part à 3 %. Seuls deux concours particuliers sont maintenus dans le nouveau régime de la dotation globale de fonctionnement des communes :

1) La dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales

- Les critères d'éligibilité à cette dotation sont semblables à ceux de l'ancien système. Ils sont fondés sur la capacité d'accueil (chambres d'hôtels, places de campings, meublés...).
- Les critères de répartition fixés par la loi sont les suivants :
 - la charge nette d'équipement
 - produit de la taxe de séjour
 - l'écart relatif de potentiel fiscal
 - la capacité d'accueil existante et en voie de création

2) La dotation aux communes centres d'agglomération

Elle est perçue par :

- les communes qui, dans une agglomération représentant au moins 10 % de la population du département, en constituent la ville principale
- les communes situées dans une agglomération de plus de 250 000 habitants représentant au moins 10 % de la population du département, lorsque leur population est au moins égale à la moitié de celle de la ville principale
- les communes de plus de 100 000 habitants ou celles dont la population représente au moins 10 % de la population du département
- les communes chefs-lieux de département. Dans la région d'Ile-de-France, seules ces communes bénéficient de la dotation particulière.

IV/ LA DGF ACTUELLE

La loi du 31 décembre 1993 a transformé la DGF, deux régimes doivent être distingués.

A) La DGF des communes et des EPCI

Elle se subdivise en deux parties :

1) La dotation forfaitaire

Elle rassemble les différentes dotations qui avant la réforme de 1993 formaient la DGF (dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation et les concours particuliers). Elle est répartie en fonction de la population.

2) La dotation d'aménagement

Elle comprend trois dotations :

- La dotation des groupements de communes

Sont éligibles à cette dotation les EPCI à fiscalité propre, c'est-à-dire les communautés urbaines, les communautés de communes, les communautés de villes, les districts, les syndicats d'agglomération nouvelles (SAN) les communautés d'agglomération.

Elle comprend :

- une dotation de base (15 %)

Elle est calculée, pour chaque EPCI, en fonction de sa population totale et pondérée par le CIF (sauf pour les SAN),

- une dotation de péréquation (85 %) -.

Elle est calculée, pour chaque EPCI, en fonction de sa population totale et de son potentiel fiscal. Elle est pondérée par le CIF (sauf pour les SAN).

- La dotation de solidarité urbaine (DSU)

Elle est répartie entre certaines communes qui connaissent une situation difficile.

Créée par la loi du 13 mai 1991 elle a par la suite été intégrée à la DGF. Réformée successivement par la loi du 31 décembre 1993 puis par celle du 26 mars 1996 la dotation est attribuée grâce un « indice synthétique de ressources et de charges »

Cet indice permet de déterminer qui est éligible à la DSU et combien est perçu.

- La dotation de solidarité rurale (DSR)

Elle est attribuée aux bourgs-centres et aux petites communes à faible potentiel fiscal.

- la première fraction « bourgs-centres » est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants chefs-lieux de canton ou dont la population représente au moins 15 % de la population du canton.

- la seconde fraction est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen du groupe démographique auquel appartient la commune

Elle est répartie selon les modalités suivantes :

- pour 30 % de son montant, en fonction de la population, pondérée par l'écart entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique, ainsi que par l'effort fiscal, plafonné à 1,2

- pour 30 % de son montant, proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal (longueur doublée en zone de montagne)

- pour 30 % de son montant, proportionnellement au nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire et pré-élémentaire domiciliés dans la commune

- pour 10 % de son montant au maximum, en fonction de l'écart entre le potentiel fiscal par hectare de la commune et le potentiel fiscal moyen par hectare des communes appartenant au même groupe démographique (potentiel fiscal dit superficiaire).

Chacun de ces pourcentages de pondération peut être majoré ou minoré.

B) La DGF des départements

Elle comprend trois dotations :

1) La dotation forfaitaire

Elle est proportionnelle aux sommes versées l'année précédente. Elle représente 45 % du total

2 - La dotation de péréquation

Elle se subdivise en deux parts : l'une (40 %) est répartie en fonction de l'insuffisance de potentiel fiscal, l'autre (60 %) en relation avec le produit de l'impôt sur les ménages.

3 - La dotation de fonctionnement minimal (DFM)

Elle qui met en place un mécanisme de péréquation entre les départements favorisés et ceux qui le sont moins.

- Le financement de la DFM

- Par un prélèvement de 16 % effectué sur la DGF des départements dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre le potentiel fiscal par habitant moyen national et le double de cette valeur.

- Par un prélèvement de 24 % opéré sur la DGF des départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au double du potentiel fiscal par habitant moyen national.

• La répartition de la DFM

Elle bénéficie aux départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal par habitant moyen de l'ensemble des départements ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal par kilomètre carré moyen de l'ensemble des départements.

Départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimal en 2000

Alpes Hte-Provence	Corse-du-Sud	Lot	Guadeloupe
Hautes-Alpes	Haute-Corse	Lozère	Martinique
Ariège	Creuse	Haute-Marne	Guyane
Aude	Dordogne	Meuse	La Réunion
Aveyron	Gers	Nièvre	Mayotte
Cantal	Indre	Orne	Saint-Pierre- et-Miquelon
Cher	Landes	Haute-Saône	
Corrèze	Haute-Loire	Yonne	

4) La dotation de garantie

Elle permet d'assurer à tous les départements une progression minimum égale à 55 % au moins du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF.

La loi du 3 janvier 1979 avait prévu que la DGF serait constituée par un prélèvement sur les recettes de l'État équivalent à 16,45 % du produit de la TVA à législation constante. Cette indexation sur la TVA, c'est-à-dire sur l'impôt qui est indirectement la cause de sa création, fut abandonnée en 1989. Depuis l'instauration du Contrat de solidarité et de croissance, l'ensemble de la DGF évolue en fonction d'un indice égal à la somme du taux d'évolution des prix à la consommation et de la moitié du taux de croissance du PIB. (art L. 1613-1 CGCT), soit un taux qui devrait atteindre 2,9 % pour 2001.

Ce cahier ne peut être vendu séparément.

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