ProfilSup

DROIT PUBLIC

COURS, MÉTHODOLOGIE ET FICHES TECHNIQUES

- *Université*
- *IEP*
- *Concours administratifs*

Renaud Thielé

ellipses

ProfilSup

Collection dirigée par Alain-Louis Robert

Droit public

Cours, méthodologie et fiches techniques

Renaud Thielé

Maître de conférences associé à l'institut d'études politiques d'Aix-en-Provence

ellipses

Collection « ProfilSup »

Retrouvez tous les titres de la collection sur
www.editions-ellipses.fr

Remerciements

J'adresse mes vifs remerciements à M. Alain-Louis Robert, directeur de collection chez Ellipses, pour son soutien à ce projet d'ouvrage, sa réactivité, sa patience et sa relecture attentive.

Dédicace

À Lætitia, qui la première m'a expliqué ce qu'était un contrat *in house*.

Conception graphique couverture : Éric VIGIER
Conception graphique intérieur : Charline PINTO
Mise en pages : Soft Office

ISBN 9782340-088849
©Ellipses Édition Marketing S.A., 2024
8/10 rue la Quintinie 75015 Paris

DANGER LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5.2° et 3°a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective », et d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).
Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.editions-ellipses.fr

Abréviations

AAI : autorité administrative indépendante

AAPI : autorité administrative ou publique indépendante

ACPR : Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

AMF : Autorité des marchés financiers

ANJ : Autorité nationale des jeux

API : autorité publique indépendante

ARCEP : Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse

ARCOM : Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique

Ass., : Assemblée (du Conseil d'État)

CAA : cour administrative d'appel

CADA : Commission de l'accès aux documents administratifs

CASF : code de l'action sociale des et familles

CC : Conseil constitutionnel

CCH : code de la construction et de l'habitation

CCP : code de la commande publique

CE : Conseil d'État

CECUP : code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

CEnv : code de l'environnement

CESDH : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

CESEDA : code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

CG3P : code général de la propriété des personnes publiques

CGCT : code général des collectivités territoriales

CHR : chambres réunies

CJA : code de justice administrative

CJCE : Cour de justice des Communautés européennes (ancien nom de la CJUE)

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CNCTR : Commission nationale de contrôle des techniques de renseignements

CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés

CPén : Code pénal

CRE : Commission de régulation de l'énergie

CRPA : code des relations entre le public et l'administration

CSI : code de la sécurité intérieure

CUrb : code de l'urbanisme

DDCS : direction départementale de la cohésion sociale

DDHC : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

DDPP : direction départementale de la protection des populations

DDT : direction départementale des territoires

DDTM : directions départementales des territoires et de la mer

DRAC : direction régionale des affaires culturelles

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DREETS : direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

DUP : déclaration d'utilité publique

EPA : établissement public à caractère administratif

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

EPIC : établissement public à caractère industriel et commercial

FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

FEAMP : fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

FEDER : Fonds européen de développement régional

FSE : Fonds social européen

GIP : groupement d'intérêt public

HADOPI : Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet

HATVP : Haute autorité de la transparence de la vie publique

Lebon : publié au recueil Lebon

Lebon T : mentionné aux tables du recueil Lebon

NP : non publié

PFRLR : principes fondamentaux reconnus par les lois de la République

PGD : principes généraux du droit

PGDUE : principes généraux du droit de l'Union européenne

PLU : plan local d'urbanisme

SCOT : schéma de cohérence territoriale

Sect. : Section du contentieux (du Conseil d'État)

SSR : sous-sections réunies

TA : tribunal administratif

TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ou traité de Rome)

TUE : Traité sur l'Union européenne (ou traité de Maastricht)

UE : Union européenne

ZAC : zone d'aménagement concerté

Avant-propos

Organisation de cet ouvrage

Le présent ouvrage est organisé en trois parties.

La *première partie* comporte des conseils méthodologiques et de préparation pour les différents formats d'épreuve de droit public : oral, question à réponse courte, dissertation ou composition, ou note opérationnelle.

La *deuxième parti*e se compose d'une succession de douze cours divisés en quatre parties. Ces cours sont problématisés et structurés comme de grandes dissertations de droit.

La *troisième partie* comporte une série de 364 fiches techniques portant sur les différentes notions du droit public, suivant un format standardisé.

L'utilité de ces fiches techniques du point de vue des différentes épreuves est indiquée par un bandeau.

Les cases en gris foncé signalent les fiches qui doivent être bien maîtrisées en fonction de l'épreuve préparée.

Les cases en gris clair signalent les fiches qui doivent être comprises et connues au moins superficiellement.

Les cases blanches signalent les fiches qui ne sont pas essentielles du point de vue de l'exercice préparé.

ORAL QRC	**DISSERTATION COMPOSITION**	**NOTE OPÉRATIONNELLE**

Certaines fiches techniques sont des fiches « Tables d'orientation » qui permettent de s'orienter au sein des concepts.

I. La méthodologie des différentes épreuves

Les oraux et les questions à réponse courte

Les étudiants ayant à subir ce type d'épreuve porteront une attention particulière à la troisième partie de cet ouvrage : les fiches techniques qui y sont recensées, particulièrement les fiches signalées, correspondent largement aux sujets d'oraux ou aux questions à réponse courte susceptibles d'être posées. Il est recommandé, dans le plan de l'exposé, de suivre le plan de ces fiches :

Définition

I. Genèse

II. État des lieux

III. Enjeux actuels et perspectives

Conclusion

La dissertation

La dissertation est l'épreuve la plus difficile sur le plan méthodologique. Le plan que je recommande pour la dissertation de droit se présente de la manière suivante :

Introduction (accroche, définitions et problématisation, questionnement, annonce de plan)

I. État des lieux

- **A. Genèse**
- **B. État des lieux actuel**

II. Enjeux actuels et perspectives

- **A. Enjeux actuels**
- **B. Perspectives et préconisations**

Conclusion

Les différentes leçons de la première partie vous familiariseront avec l'emploi de ce plan. Mais voici déjà les conseils les plus essentiels :

- ⇨ L'introduction doit commencer par une ***accroche***, qui est en général une *citation*.
- ⇨ L'introduction doit, ensuite, ***définir*** les termes du sujet et problématiser celui-ci. Je recommande de ne pas distinguer artificiellement la définition et la problématisation, mais d'énoncer la définition de la manière la plus discrète et incidente possible, en évitant les formules d'enrobage du type : « *Nous définirons…* » ou « *Le terme de… peut se définir comme…* ».
- ⇨ Cette ***définition*** des termes du sujet doit être une définition *juridique*. Habituellement, une telle définition suppose d'identifier à quelle catégorie

plus large appartient le concept juridique utilisé, et quelles sous-catégories il comporte.

> Exemple. « L'État – que l'on peut définir comme la personne morale de droit public détentrice de la souveraineté, et regroupant lui-même le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire –, etc. »

- La ***problématisation*** d'un sujet de droit suppose d'introduire les enjeux actuels qui sont abordés dans la partie IIA. Il s'agit ici de montrer que les problèmes existent en les illustrant, c'est-à-dire en donnant des exemples concrets (par exemple une affaire tranchée en justice) où le problème évoqué s'est posé, et/ou en évoquant une opinion autorisée (rapport, citation…) qui soutient que le problème existe.
- Cette problématisation aboutit au ***questionnement*** : il s'agit de poser une question, sous une forme interrogative. Si le sujet qui vous est posé a déjà la forme d'une question, je conseille de la reprendre telle quelle, sans la paraphraser ; ou, si vous préférez la paraphraser, il faut veiller à ne pas en altérer le sens, sans quoi vous vous exposez au hors sujet. Si le sujet ne se présente pas sous la forme d'une question, il faut veiller à ce que la question que vous formulez soit une véritable question, qui interroge les causes du problème évoqué, et ses remèdes. Il faut à tout prix éviter les « fausses questions », et notamment ce que les rhétoriciens appellent les « pétitions de principe », dans lesquelles une réponse est déjà sous-entendue. Le type de fausse question le plus répandu est la question commençant par « Dans quelle mesure… ? », ou « En quoi… ? ». Une telle question suppose en effet que la proposition introduite est vraie, au moins dans une certaine mesure.

> Exemple. Si le sujet porte sur « Les pouvoirs publics et la protection de l'environnement », il faut éviter un questionnement du type : « Dans quelle mesure les pouvoirs publics sont-ils impuissants à assurer la protection de l'environnement ? », qui présuppose une impuissance, non démontrée à ce stade, des pouvoirs publics à assurer cette protection. Un questionnement acceptable pourrait être : « La conciliation actuelle entre la protection de l'environnement et les intérêts économiques publics et privés est-elle satisfaisante ? ».

- L'introduction finit par l'***annonce du plan***, qui prend la forme de deux phrases qui correspondent aux titres de vos parties, sous la forme : … (I). … (II). Ces phrases doivent être concises mais doivent clairement exprimer la thèse que vous allez défendre.
- La ***première sous-partie*** doit normalement permettre de rappeler les grandes étapes de la construction des mécanismes juridiques que vous étudiez, et de la proclamation des grands principes qu'ils visent à mettre en œuvre. L'ordre de traitement de ces deux aspects peut varier, suivant que les principes ont été proclamés avant ou après avoir été concrétisés.

⇨ La ***deuxième sous-partie*** doit normalement permettre de dresser le panorama le plus exhaustif possible des différents mécanismes et régimes juridiques. Dans cette sous-partie, le but n'est pas d'analyser ces mécanismes, ni de porter un regard critique sur leur efficacité. Il s'agit d'être le plus descriptif et le plus exhaustif possible, en partant des règles les plus fondamentales (constitutionnelles, conventionnelles), pour ensuite décrire les mécanismes législatifs puis la jurisprudence administrative.

⇨ La ***troisième sous-partie*** doit évoquer les difficultés et questions soulevées par le développement des mécanismes évoqués dans la sous-partie précédente. Ces difficultés peuvent être de quatre types, dont certaines peuvent être sans objet compte tenu du sujet :

1. la montée en puissance des mécanismes décrits dans la première partie porte atteinte à d'autres intérêts publics ou privés.

> Exemple. Le souci d'assurer l'ordre dans ses différentes dimensions (sécurité publique, ordre sanitaire, ordre économique, ordre social, ordre environnemental, sécurité juridique) conduit, classiquement, à limiter les droits-libertés – liberté individuelle, liberté de circulation, liberté d'expression, liberté du commerce et de l'industrie, liberté d'entreprendre, droit au respect de sa vie privée et familiale. Ce même souci peut également porter atteinte à d'autres formes d'intérêt général, comme celui tenant au développement économique. À titre d'illustration, la volonté de limiter l'artificialisation des terres a conduit à l'adoption d'une règle de « zéro artificialisation nette » qui limite les possibilités de construction.

2. la multiplication des mécanismes juridiques et des autorités chargées de les mettre en œuvre conduit à une instabilité et à une complexité du droit et de l'organisation administrative préjudiciable à la lisibilité de l'action publique.

> Exemple. La montée en puissance brutale des obligations environnementales se traduit dans la construction d'un code de l'environnement rapidement devenu très volumineux.

3. les mécanismes juridiques sont mis en œuvre de manière peu efficace/effective.

Généralement, cette ineffectivité trouve son explication dans le souci de préserver les intérêts contraires évoqués au 1° et dans l'instabilité et la complexité mentionnées au 2°.

> Exemple. Le principe de précaution affirmé en matière environnementale est interprété de manière très restrictive par le juge administratif, qui appréhende les conséquences d'un trop grand volontarisme pour le développement économique.

4. la montée en puissance de certains mécanismes conduit à des modifications des équilibres institutionnels au profit des autorités qui sont chargés de les mettre en œuvre.

Exemple. Le souci de concilier ordre public environnemental et développement économique a conduit à la multiplication des régimes de police administrative spéciale dévolus aux autorités étatiques, qui réduisent les pouvoirs de police administrative générale des maires et aboutissent à une forme de recentralisation de l'ordre public au détriment des collectivités décentralisées.

⇨ La *quatrième sous-partie* évoque les perspectives et préconisations, qui là aussi peuvent être de quatre types :

1. Permettre une conciliation plus harmonieuse entre les différents types d'intérêts publics et privés.

2. Améliorer l'harmonie des rapports entre institutions.

Cette harmonie entre les institutions a trois grandes dimensions.

- les rapports entre trois grands pouvoirs constitutionnels (législatif, exécutif et judiciaire) : rôle du Parlement, poids de l'exécutif, crainte d'un « gouvernement des juges », dialogue entre juge administratif et juge judiciaire…
- les conflits éventuels de légitimité au sein des branches exécutive et législative, entre légitimité politique, juridictionnelle et scientifique.
- le dialogue entre les juridictions des différents ordres juridiques (juge administratif, juge judiciaire, juge constitutionnel, CEDH, CJUE).

3. Améliorer la sécurité juridique.

La sécurité juridique possède quatre grands aspects :

- la garantie des droits et l'accès au juge ;
- l'accessibilité et l'intelligibilité du droit et des informations publiques ;
- la simplicité du droit et de l'organisation administrative ;
- la prévisibilité et la stabilité du droit.

4. Rechercher un plus grand consentement des acteurs.

En droit, le consentement peut être de trois types : le consentement démocratique, par l'association des citoyens (démocratie politique) ou des administrés (démocratie administrative) à la prise de décision ; le contrat, qui permet d'obtenir le consentement de parties à des obligations réciproques ; et le droit souple, qui suit une logique d'incitation et non de pure contrainte.

⇨ La ***conclusion*** se compose d'abord d'un résumé conclusif, rappelant les causes du problème étudié que vous avez identifiées, ainsi que les remèdes que vous proposez. Ce résumé conclusif est suivi d'une phrase de chute, dont la fonction est esthétique : il faut, à sa lecture, que l'on comprenne clairement que la composition est finie. Cette chute joue donc le même rôle de la cadence conclusive en musique.

La note opérationnelle

Il s'agit du format de l'épreuve de droit aux concours externe et interne, et au 3e concours, de l'Institut national du service public. L'objectif poursuivi est de rapprocher les attendus de l'épreuve des compétences professionnelles requises d'un haut fonctionnaire.

Généralement, le sujet possède trois dimensions : il vise à vérifier la bonne compréhension, en premier lieu, d'un type d'action publique (par ex. : la police administrative), en deuxième lieu, d'un type d'acte (par ex. : une circulaire, une loi…), et, en troisième lieu, d'un rouage institutionnel (par ex. : le contrôle de légalité exercé sur les collectivités territoriales, les autorités administratives indépendantes, etc.).

> Exemple : il peut vous être demandé de donner votre avis sur un projet de création d'une autorité administrative indépendante dotée d'un pouvoir de sanction en matière environnementale. Ce sujet, proposé au concours interne de l'INSP de 2023, suppose de connaître à la fois un type d'action publique (les polices administratives de l'environnement), un rouage institutionnel (les autorités administratives indépendantes), et le régime propre à un type d'acte (la sanction administrative).

Le plan à suivre dépend étroitement de la nature de la commande qui vous est faite. Le plan le plus fréquent (mais cela n'est qu'indicatif) est le suivant :

Introduction

I. Description de l'état actuel du droit

A. Première série d'aspects

B. Deuxième série d'aspects

II. Réponse à la commande

A. Préconisations

B. Instruments envisagés

Attention : dans cette épreuve, c'est la commande, et elle seule, qui détermine la structure du plan.

II. Leçons de droit public

Plan général du cours

Première section – L'intérêt général

C'est l'existence d'un intérêt général qui justifie l'existence même du droit public. Historiquement, la mission originelle de la puissance publique est d'assurer la protection des populations et de leurs biens : l'ordre public constitue ainsi le noyau historique de l'intérêt général (*thème 1*).

Mais, assez rapidement, les États ont également pris à cœur le développement économique de leur territoire (*thème 2*).

Ce n'est en revanche qu'à partir du XIX^e^ siècle et, surtout, du XX^e^ siècle, que les États se donnent véritablement pour objectif de garantir la justice sociale (*thème 3*).

Deuxième section – L'organisation

Au fur et à mesure du développement de ces missions, l'organisation de la puissance publique évolue dans le sens d'une plus grande subsidiarité et d'une plus grande autonomie des acteurs publics chargés de mettre en œuvre des politiques publiques.

On assiste d'abord, du point de vue de l'État, à un triple mouvement de déconcentration – qui se traduit par un renforcement des prérogatives des agents de l'État dans les territoires au détriment des autorités centrales –, d'agencification (ou décentralisation *fonctionnelle*) qui se traduit par la multiplication des opérateurs, généralement autonomes, chargés de la mise en œuvre au niveau national d'une politique déterminée, et de constitution d'autorités administratives ou publiques indépendantes (*thème 4*).

On assiste ensuite à un mouvement de décentralisation territoriale qui conduit à confier à des collectivités territoriales et des établissements de coopération intercommunale une grande partie des politiques de développement du territoire ainsi que la gestion des services publics industriels et commerciaux, l'État conservant une prééminence dans la protection de l'ordre public mais également dans la gestion des services publics administratifs essentiels, notamment l'éducation et la santé (*thème 5*).

Employés par ces différentes structures, les agents publics sont soumis à un droit particulier destinés à assurer à la fois leur loyauté vis-à-vis du pouvoir démocratiquement élu et leur neutralité dans l'accomplissement de leurs missions (*thème 6*).

Troisième section – La recherche du consentement

La montée en puissance des pouvoirs publics pose, d'une manière de plus en plus aiguë, la question du consentement : celui des citoyens et des administrés, mais également le consentement nécessaire à une coordination harmonieuse entre les acteurs chargés de mettre en œuvre les politiques publiques.

Le mode principal d'octroi du consentement est le mode démocratique. Le XVIII^e^ siècle et la Révolution règlent la question du consentement grâce à la fiction du « contrat social » : chaque citoyen est supposé avoir consenti à être régi par une loi votée par la majorité et qui s'impose à tous, même s'il n'est pas personnellement favorable à la loi. Le consentement démocratique ainsi donné permet d'imposer une loi, qui se définit comme une norme unilatérale et contraignante. Aujourd'hui, ce mode de consentement démocratique s'enrichit de la recherche d'une association sans cesse croissante des citoyens à la prise de décision publique, tout en posant, de plus en plus, la question de l'articulation entre la sphère du politique et la sphère scientifique et expertale (*thème 7*).

Mais le consentement démocratique n'est pas le seul mode d'obtention du consentement : celui-ci peut également être obtenu, dans certains cas, par le biais de la contractualisation qui permet d'assurer le consentement des intéressés (*thème 8*).

Plus récemment reconnu, le « droit souple » est également un outil de recherche du consentement : en effet, il s'agit d'orienter les comportements sans les contraindre juridiquement (*thème 9*).

Quatrième section – La garantie des droits

Mais la société ne se borne pas à cette exigence de consentement. L'individu s'estime désormais titulaire de droits, qu'il doit pouvoir faire prévaloir même vis-à-vis des pouvoirs publics démocratiques. Cette garantie des droits suppose d'assurer la sécurité juridique (*thème 10*), le contrôle juridictionnel des actes (*thème 11*) et de pouvoir engager la responsabilité des pouvoirs publics en cas d'action dommageable (*thème 12*).

L'ouvrage finit sur un thème additionnel : le numérique et la vie privée (*thème 13*).

Section I. L'intérêt général

La notion d'intérêt général irrigue l'ensemble du droit public, dont elle constitue le cœur : c'est au nom de l'intérêt général que sont apportées des limitations aux intérêts particuliers et aux droits et libertés qui les protègent. Le tableau suivant recense les différentes déclinaisons de l'intérêt général, ainsi que les instruments juridiques qui ont été développés pour les atteindre.

Intérêt général		Mécanismes juridiques
Sauvegarde de l'ordre	**Sécurité internationale**	***Établissement d'un ordre international par le droit*** • sécurité collective (Charte de l'ONU) • intégration régionale (traités de l'UE), coopération.
		Instruments permettant de protéger contre les agressions • état d'exception : état de siège, art. 16 de la Constitution • réquisition militaire, mobilisation • secret défense
	Ordre public intérieur	***Ordre public au sens strict*** • sanctions pénales • police administrative générale
		Ordre public social • droit du travail, police des licenciements (PSE, salarié protégé) • police administrative spéciale des étrangers
		Ordre public environnemental • polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement (ICPE, eau, OGM, produits phytopharmaceutiques, biodiversité…) • principe de précaution • marché des droits à polluer
Développement économique		***Ordre public économique*** • professions réglementées • régulation (financière, économique, numérique)
	Interventions économiques	***Aides économiques au secteur privé*** • Fiscalité incitative • Concours financiers : subventions, prêts publics, garanties d'emprunt publiques, prises de participation publique
		Production publique • infrastructures • expropriation, domanialité publique • services publics administratifs • services publics industriels et commerciaux (eau, énergie, transports publics, poste) • nationalisations, privatisations

Justice sociale	**Justice réparatrice**	***Réparation d'un préjudice*** • causé par une faute (responsabilité pour faute) • causé par un aléa (responsabilité pour risque, assurance ou fonds de solidarité) • causé au nom de l'intérêt général (responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques)
	Justice distributive	***La conception libérale : à chacun selon ses mérites*** • libre concurrence dans tous les domaines : économie (libéralisme économique), la commande publique (égalité d'accès à la commande publique), la fonction publique (méritocratie) • égalité des chances : égal accès à l'éducation et la culture • discrimination positive
		La conception sociale : chacun selon ses besoins • progressivité fiscale • tarification sociale des services publics • aides sociales

Thème 1. L'ordre public

De la police administrative aux « buts monumentaux » de la régulation

Plan du thème

- **I.** La notion d'ordre public s'est considérablement enrichie
  - **A.** La notion d'ordre public s'est considérablement élargie
  - **B.** Le droit public s'est adapté pour répondre à ses nouvelles finalités
- **II.** Cette montée en puissance de l'ordre public affecte les équilibres institutionnels et fragilise la garantie des droits
  - **A.** La montée en puissance des régimes de police modifie des équilibres institutionnels traditionnels et est susceptible de fragiliser la garantie des droits
  - **B.** La multiplication des autorités de régulation pose des enjeux inédits en termes de séparation des pouvoirs et de contrôle

Il n'y a que les plus grands dangers qui puissent balancer celui d'altérer l'ordre public, et l'on ne doit jamais arrêter le pouvoir sacré des lois que quand il s'agit du salut de la patrie.

Jean-Jacques Rousseau, *Le Contrat social*, 1762[1]

Je préfère commettre une injustice que de tolérer un désordre.

Goethe, Le siège de Mayence, 1793[2]

« *L'ordre public, c'est aussi cela : un pilier du pacte social* ». C'est par ces mots que l'ancien vice-président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé, concluait son intervention sur « L'ordre public » lors de la conférence « Regards croisés » à la Cour de cassation en 2017[3].

De fait, la préservation de l'ordre public est au cœur des missions d'intérêt général de la puissance publique. Significativement, jusqu'au XIXe siècle, le terme de « police » est synonyme du terme d'« administration ». Sous l'Ancien Régime, les agents du Roi (baillis ou sénéchaux, puis intendants) dans les provinces et généralités – l'équivalent des régions et départements modernes – cumulent les fonctions de police (ils formulent des interdictions

1. Rousseau, Jean-Jacques. 1762. *Du contrat social*. J'ai lu, 2023, ISBN 978-2290385050, 112 p.
2. Goethe, Johann Wolfgang von. 1793. *Belagerung von Mainz* (*Le siège de Mayence*). Nota : cette citation doit être resituée dans son contexte : faisant alors partie de la suite du duc de Weimar, qui avait repris la ville de Mayence aux Français, Goethe sauve du lynchage un Français que la population locale accusait d'avoir pillé la cathédrale. Il se le voit reprocher par un compagnon d'armes nommé Gore. Dans son récit, Goethe note : « *Mon bon Gore ne pouvait se satisfaire du fait que, à mes risques et périls, je me sois comporté de manière si audacieuse envers un inconnu, peut-être envers un criminel. Je (…) lui dis, pour finir, impatiemment : Cela tient finalement à ma nature, je préfère commettre une injustice que de tolérer un désordre* »
3. Sauvé, Jean-Marc. 2017. *L'ordre public*, discours du 24 février 2017, prononcé lors de la conférence « Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation ».

et édictent des réglementations) et de répression (ils condamnent les auteurs d'infractions).

Toutefois, la notion d'ordre public a profondément évolué depuis cette époque.

Première évolution : cette notion s'est considérablement étendue. Comme le relevait Jean-Marc Sauvé, il existe donc bien deux conceptions de l'ordre public : une conception étroite qui s'identifie aux buts de la police administrative générale, et une conception large[4]. En effet, on ne peut que remarquer le caractère dual de cette notion, qui a une conception étroite correspondant aux buts assignés à la police administrative générale, qui vise à garantir un ordre essentiellement sécuritaire et sanitaire (sécurité et tranquillité publique, santé et salubrité publiques) complété par de rares aspects immatériels (moralité publique et dignité de la personne humaine), mais également une conception large : on peut en effet parler d'ordre public *social*, d'ordre public *économique* ou encore d'ordre public *environnemental*.

Seconde évolution : à partir de la Révolution française, des droits individuels sont progressivement venus encadrer le pouvoir des autorités publiques : interdiction de la détention arbitraire (« habeas corpus »), liberté d'expression, présomption d'innocence, liberté du commerce et de l'industrie, etc. Une fois ces droits proclamés, leur effectivité est garantie progressivement par les lois puis par la mise en place, après 1945, de juges chargés d'en assurer le respect. On assiste alors à un phénomène de « fondamentalisation » des droits, c'est-à-dire que les droits individuels sont désormais inscrits à un niveau élevé de la hiérarchie des normes.

La multiplication, depuis un siècle, des régimes de police administrative spéciale, et notamment la multiplication des d'exception dans la période récente (état d'urgence puis état d'urgence sanitaire) doit-elle faire craindre une régression des libertés ?

I. La notion d'ordre public a connu un double mouvement d'enrichissement et d'encadrement

A. La notion d'ordre public s'est considérablement élargie

1. *La notion d'ordre public était initialement centrée sur la sécurité et la salubrité publiques*

L'ordre public au sens le plus élémentaire, qui préserve sécurité les individus contre les atteintes physiques à leurs personnes ou à leur propriété, s'impose dès le XVII^e^ siècle comme la principale justification théorique de l'État moderne[5]. Le XIX^e^ siècle et le début du XX^e^ siècle mettent l'accent sur

4. Ibid.
5. Hobbes, Thomas. 1651. *Le Léviathan*. Folio, 2000, ISBN 978-2070752256, 1024 p.

une nouvelle dimension : la *salubrité publique*. Ainsi, la *loi municipale du 5 avril 1884* aujourd'hui codifiée à l'*art. L. 2212-1 du Code général des collectivités territoriales* n'évoque-t-elle que ces deux aspects, sous ces différentes variantes : « *le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». L'ordre public traditionnel comporte également une dimension d'ordre moral (ou éthique) : il suppose d'empêcher ce qui peut choquer les consciences, c'est-à-dire, jadis, les scandales (*CE, Sect., 18 déc. 1959, Société Les films Lutetia, n° 36385, Lebon*) et, aujourd'hui, les atteintes à notre conception de la dignité humaine (*CE, Ass., 27 oct. 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, n° 136727, Lebon* ⇨**Dignité de la personne humaine**).

2. *Avec le progrès économique et technique, la notion d'ordre public s'est progressivement élargie*

La notion d'ordre public s'élargit sans cesse. En effet, à partir de la Révolution française, la libéralisation des échanges crée des risques d'un nouveau type. La société industrielle introduit de nouveaux rapports de force sociaux entre employeurs et travailleurs, rendant nécessaire l'élaboration d'un *ordre public social* qui se traduit par le développement du droit du travail, mais également de la police des étrangers qui vise à préserver les équilibres sociodémographiques (*ordonnance n° 45-2658 du 2 nov. 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* ⇨**Étrangers**). Par ailleurs, le développement économique crée des risques écologiques qui imposent la sauvegarde d'un ordre public environnemental (Ulrich Beck, *La société du risque*, 1986[6] ⇨**Environnement**), amenant l'émergence d'une réflexion sur le principe de précaution (Hans Jonas, *Le principe responsabilité*, 1979[7] ⇨**Précaution**). Enfin, la libéralisation progressive de l'économie rend nécessaire la préservation d'un ordre public économique qui s'identifie largement à une saine concurrence (⇨**Régulation***).

Mais la nature même des risques évolue également rapidement. Le risque de guerre interétatique a disparu. À l'inverse, au fur et à mesure de la mondialisation des échanges apparaissent de nouveaux risques transnationaux, de type systémique : risques environnementaux globaux et risques sanitaires liés (notamment avec le développement des zoonoses comme le SIDA, la grippe H1N1 ou le Covid-19), instabilité politique et risques sécuritaires liés à cette instabilité (terrorisme, mouvements migratoires massifs), développement d'un espace numérique mondial et risques liés (atteintes à la vie privée et à la sincérité des élections), etc. En raison de leur échelle, ces risques ne peuvent plus être efficacement combattus par les moyens traditionnels – police et répression – des États. L'ordre public impose désormais, de plus en plus, non une prévention ou une répression, mais une supervision des grands acteurs privés *titanesques* que sont les transnationales ; pour qu'elles intègrent dans leur activité des programmes dits de *compliance* visant à prévenir les

6. Beck, Ulrich. 1986. *La société du risque*. Flammarion, 2008, ISBN 978-2081218888, 528 p.
7. Jonas, Hans. 1979. *Le principe responsabilité*. Flammarion, 2013

risques sociaux, environnementaux, de corruption, etc.[8]. L'économique est ainsi instrumentalisé pour être mis au service d'un ordre public holistique et extraterritorialisé (Marie-Anne Frison-Roche, *Les buts monumentaux de la compliance*, 2022 ⇨**Buts monumentaux**).

B. Le droit public s'est adapté pour répondre à ces nouvelles finalités

1. *Au pouvoir, ancien, de police administrative générale se sont ajoutés une multiplicité de pouvoirs de police administrative spéciale créés par le législateur pour traiter les nouvelles dimensions de l'ordre public*

La police administrative générale vise à prévenir toute atteinte à l'ordre public, principalement en interdisant comportements qui pourraient les causer (⇨**Police administrative générale**). Traditionnellement, les autorités détentrices d'un pouvoir de police administrative générale sont, dans leurs ressorts respectifs, les maires (*art. L. 2122-24 du CGCT* ⇨**Maire**), les préfets (*art. L. 2215-1 du CGCT* ⇨**Préfet**) et, au niveau national, le détenteur du pouvoir réglementaire (*CE, 8 août 1919, Labonne, n° 56377, Lebon 737*). Toutefois, conformément à la tradition libérale de la République française, ce pouvoir de police a été très strictement encadré. En premier lieu, la mesure de police ne peut tendre qu'à prévenir des atteintes à l'ordre, au sens strict et matériel du terme, qui regroupe la sécurité publique, la tranquillité publique, la santé publique, la salubrité publique, la moralité publique et la dignité de la personne humaine : en l'absence de trouble, elle ne peut être prise, par exemple, pour défendre une vision de la laïcité en l'absence de trouble (*CE, 14 fév. 2018, Ligue des droits de l'homme, n° 413982*). En outre, la mesure doit être proportionnée au but poursuivi (*CE, 19 mai 1933, Benjamin, n° 18413 et 17520, Lebon 541*). Par ailleurs, elle ne peut servir à instaurer un régime d'autorisation (*CE, Ass., 22 juin 1951, Daudignac, n° 00590 et 02551, Lebon*), par exemple soumettre une manifestation à autorisation (*CE, 15 janv. 2021, Confédération générale du travail et autre, n° 441265, Lebon*). Enfin, l'administration aura du mal à exécuter la mesure de police : en effet, la méconnaissance d'un arrêté de police administrative générale est seulement passible d'une amende de 35 euros (*art. R. 610-5 du Code pénal*), et les mesures de police administrative générale ne peuvent faire l'objet d'une exécution forcée par les agents de police (*TC, 2 déc. 1902, Société immobilière de Saint-Just, n° 00543, Lebon 713* ⇨**Exécution des décisions administratives**).

Ces faiblesses de la police administrative générale expliquent la multiplication des régimes dits de police administrative *spéciale* qui sont dans la plupart des cas des régimes d'autorisation et qui prévoient des sanctions lourdes et une exécution forcée en cas de non-respect des prescriptions. Ces

8. Frison-Roche, Marie-Anne (dir.). 2022. *Les buts monumentaux de la compliance*. Éditions Dalloz, 2022, ISBN 978-2-247-21472-3.

polices administratives spéciales ont surtout été attribuées aux autorités d'État. On peut citer les principales : la police de installations classées pour la protection de l'environnement, confiée au préfet, qui soumet à autorisation l'ouverture des installations présentant un risque environnemental (*loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement* ⇨**Police des installations classées pour la protection de l'environnement**) ; la police des étrangers, également confiée au préfet, qui soumet à l'autorisation le séjour en France des étrangers (*ordonnance du 2 novembre 1945* ⇨**Étrangers**) ; la police de l'urbanisme, initialement confiée aux services de l'État et décentralisée en 1983 (*art. 59 de la loi du 7 janvier 1983*) aux communes et aux intercommunalités, qui soumet à la délivrance d'une autorisation (en général un « permis de construire ») toute construction (*ordonnance n° 45-2342 du 27 octobre 1945 relative au permis de construire* ⇨**Urbanisme**). À ces régimes de police administrative spéciale permanent s'ajoutent des régimes de police administrative spéciale d'un type particulier ont été adoptés pour permettre une meilleure gestion des crises. Se substituant aux anciens régimes d'exception (⇨**État d'exception***), tombés en désuétude, de l'état de siège (*art. 36 de la Constitution de 1958* ⇨**État de siège**), des circonstances exceptionnelles (*CE, 28 juin 1918, Heyriès, n° 63412, Lebon 651* **Circonstances exceptionnelles**) et de l'*art. 16 de la Constitution* (⇨**Article 16 de la Constitution de 1958**), les deux régimes de l'état d'urgence (*loi n° 55-385 du 3 avr. 1955 relative à l'état d'urgence* ⇨**État d'urgence**) et de l'état d'urgence sanitaire (*loi° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19* ⇨**État d'urgence sanitaire**) visent à renforcer temporairement les pouvoirs de contrainte dévolus aux autorités étatiques – Gouvernement et préfets – pour faire face à une situation de crise.

2. *Les acteurs économiques font l'objet d'une régulation par des autorités administratives indépendantes*

Pour garantir l'ordre public économique, on a assisté à la multiplication d'autorités administratives d'un nouveau type, investies de pouvoirs répressifs, c'est-à-dire de sanction, habituellement réservés au juge pénal. Pour des raisons d'efficacité, on en revient ainsi, d'une certaine manière, à une certaine forme de confusion des pouvoirs. au bénéfice des autorités administratives ou publiques indépendantes en vue de l'accomplissement de leur mission de régulation. Ces pouvoirs leur sont initialement dévolus dans un but circonscrit : assurer la concurrence sur un marché, généralement sectoriel. Il y a ainsi deux grandes régulations : la régulation financière, assurée par l'Autorité des marchés financiers **(⇨AMF)** et, s'agissant des acteurs, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ; et la régulation économique, assurée par l'Autorité de la concurrence **(⇨Autorité de la concurrence)**, sauf pour les secteurs récemment ouverts à la concurrence, qui sont régulés par des autorités administratives ou publiques indépendantes dédiées (v. Thème 2).

Aujourd'hui la régulation s'élargit, au-delà de la question de la concurrence, à la gestion des comportements comportant des risques systémiques non pas économiques, mais sécuritaires, sociaux ou environnementaux. Il s'agit des « buts monumentaux » décrits par Marie-Anne Frison-Roche, qui comportent deux grands aspects. D'une part, la régulation englobe la *régulation numérique*, qui n'est pas sectorielle mais transversale, et qui vise à protéger les personnes et leur vie privée : l'espace numérique est régulé à la fois sous l'angle de la collecte et du traitement des données **(***Règlement dit « RGPD » UE 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avr. 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données* ⇨**Commission nationale de l'informatique et des libertés)** et sous l'angle des contenus en ligne **(***Règlement dit « RSN » ou « DSA » UE 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques* ⇨**ARCOM)**. D'autre part, la régulation vise à superviser des actions de responsabilisation des entreprises transnationales : en France, en réaction au drame du Rana Plaza, un « devoir de vigilance » vis-à-vis des pratiques des sous-traitants des autres pays a été reconnu **(***art. L. 225-102-4 du code de commerce* issu de la *loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre* ⇨**Devoir de vigilance)**. Par ailleurs, une surveillance des pratiques de corruption a été mise en place **(***loi « Sapin 2 » n° 2016-1691 du 9 déc. 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* ⇨**Agence française anticorruption)**. Il s'agit d'imposer une supervision (« compliance ») aux acteurs économiques privés titanesques et de se servir de la régulation pour propager des standards de comportements permettant de réduire les risques systémiques **(⇨Buts monumentaux)**.

II. Cette montée en puissance de l'ordre public affecte les équilibres institutionnels et fragilise la garantie des droits

A. La montée en puissance des régimes de police modifie des équilibres institutionnels traditionnels et est susceptible de fragiliser la garantie des droits

1. *La montée en puissance des régimes de police administrative s'accompagne d'une modification des équilibres institutionnels au profit de l'exécutif, qui place le juge devant de nouvelles responsabilités*

La multiplication des régimes de police administrative spéciale a conféré au pouvoir exécutif des prérogatives toujours plus importantes. Cela s'est traduit par une recentralisation progressive de l'ordre public. En effet, si les pouvoirs de police administrative générale des différents niveaux peuvent se conjuguer (*CE, 18 avril 1902, Commune de Néris-les-Bains, n° 4749, Lebon 275*),

la création d'un régime de police administrative spéciale exclut presque systématiquement le recours par les maires à leur pouvoir de police administrative générale, comme ce fut le cas pour état d'urgence sanitaire (*CE, référés, 17 avril 2020, Commune de Sceaux, n° 440057, Lebon T* ⇨**Police administrative spéciale**). Cette évolution a abouti à circonscrire les compétences des maires en qualité d'autorité de police administrative générale. En outre, du fait des risques systémiques – dans la période récente, risque terroriste et risque épidémiologique – l'état d'exception tend à devenir permanent. Selon Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État, *« L'État de droit souffre d'un recours trop fréquent aux régimes d'exception : les droits et libertés sen trouvent affaiblis »* (*discours du 14 oct. 2020*[9]). De même, de nouveaux outils de surveillance, et notamment la vidéoprotection algorithmique, sont actuellement expérimentés (*loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions* ⇨**Vidéoprotection**).

Dans ce contexte, la problématique du contrôle de l'exécutif est devenue essentielle. Or le juge est, désormais, de plus en plus soumis à des demandes contradictoires. Traditionnellement, le juge se contente de mettre en balance l'intérêt général poursuivi – l'ordre public – et l'atteinte aux libertés. Au moment de la création d'un régime de police, le Conseil constitutionnel vérifie ainsi que la conciliation, par le législateur, de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et des libertés constitutionnelles n'est pas déséquilibrée (*CC, n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, Loi sur la communication audiovisuelle, décision dite « Communication audiovisuelle »* **Contrôle de constitutionnalité des lois**). De même, le juge administratif, saisi d'une mesure de police individuelle, en contrôle la proportionnalité, que ce soit une mesure de police administrative générale (*CE, 19 mai 1933, Benjamin, n° 18413 et 17520, Lebon 541* ⇨**Police administrative générale**) ou une mesure de police administrative spéciale (*CE, Sect., 11 déc. 2015, M. Cédric Domenjoud, n° 395009, Lebon 437* ⇨**État d'urgence**). Or, avec la diffusion des risques systémiques qui peuvent menacer n'importe qui à n'importe quel moment, on assiste à la montée en puissance d'une demande de protection. Les victimes putatives invoquent elles-mêmes des droits – droit à la vie, droit à la santé, droit à un environnement sain – non plus *pour contester* une mesure d'ordre public, mais pour solliciter à l'inverse un durcissement de l'action des pouvoirs publics dont la carence est alors contestée. Ces risques systémiques montrent ainsi au grand jour l'ambivalence profonde du rapport entre ordre public et droits-libertés : la mise en balance de l'ordre public et des libertés, qui est la mission la plus éminente de la puissance publique, peut s'analyser *in fine* comme une conciliation entre les droits-libertés des uns, et les droits-libertés des autres, comme l'a relevé la Cour

9. Lasserre, Bruno. 2020. Interventions lors de la conférence inaugurale : « Les états d'urgence : pour quoi faire ? », cycle de conférences de l'étude annuelle pour 2021 sur les états d'urgence, 14 oct. 2020.

européenne des droits de l'homme (*CEDH, 30 nov. 2004, Oneryildiz c. Turquie, n° 48939/99*). Ainsi, pendant la crise du Covid-19, le juge administratif, pris entre deux feux, a été saisi de référés-libertés invoquant le droit à la vie et à la santé pour demander un renforcement des mesures par exemple la mise à la disposition de tests de dépistage, de masques ou d'hydrochloroquine (par ex. : *CE, réf., 28 mars 2020, Syndicat des médecins d'Aix et région et autres, n° 439726, NP*). ou au contraire pour demander un allègement des mesures restrictives de libertés prises dans le cadre de la loi instituant l'état d'urgence sanitaire (*CE, réf., 18 mai 2020, M. Arnaud Freulet et autres, n^os 440366 et a., NP* ⇨**État d'urgence sanitaire**). Cette évolution du rôle du juge l'oblige, de plus en plus, à évoluer sur une « ligne de crête » pour éviter les conflits de légitimité qui l'opposeraient aux institutions démocratiquement élues. Cette même évolution oblige le juge à se doter de capacités d'expertise le mettant à même de répondre à la demande de justice. La grande technicité des nouvelles questions qui se posent à lui, que ce soit en matière sanitaire ou en matière d'intelligence artificielle (v. l'avis rendu sur la vidéoprotection « intelligence » : *CE, Ass., 15 déc. 2022, Avis sur un projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions* ⇨**Vidéoprotection**) imposent un renforcement de sa culture scientifique.

2. *La multiplication des régimes de police est source de complexité et d'explosion du contentieux*

La montée en puissance des régimes de police administrative générale constitue l'un des facteurs principaux d'alourdissement et de complexification du droit. S'agissant de la seule police de l'urbanisme, on a, de 2006 à 2016, ainsi compté 64 lois, 22 ordonnances et 104 décrets qui ont modifié le régime des plans locaux d'urbanisme (*Rapport Calvet*, 2016[10] ⇨**Permis de construire**). L'instauration de l'autorisation environnementale unique en matière de police de l'environnement s'est traduite la construction d'un édifice procédural si complexe qu'on a pu parler de « simplification en trompe-l'œil » (Guillain Wernert, *L'autorisation environnementale, une simplification en trompe-l'œil du droit de l'environnement,* 2018[11] ⇨**Installations classées pour la protection de l'environnement**). Enfin, la police des étrangers a atteint un degré de complexité totalement injustifiable au regard de son objet. Ce droit est d'abord caractérisé par la multiplicité des procédures juridictionnelles existantes au nombre de 12 (Conseil d'État, *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers*, 2020 ⇨**Étrangers**). Ces règles sont également de plus en plus insaisissables. Outre le développement du droit souple, la reconnaissance du « principe de précaution », qui vient sanctionner un « risque hypothétique », qui est d'un maniement délicat pour le juge

10. Calvet, François ; Daunis, Marc. 2016. *Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier*, rapport d'information n° 720 déposé le 23 juin 2016 au Sénat.
11. Wernert, Guillain. 2018. « L'autorisation environnementale, une simplification en trompe-l'œil du droit de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2018/3 (Volume 43), Lebon 585-599.

qui se fonde sur l'existence de « facteurs de risques » mais ne fait que de très rares applications positives de ce principe : cela a seulement été le cas du « Roundup » (*CAA Lyon, 29 juin 2021, Société Bayer Seeds SAS, n° 19LY01017, C+* ⇨**Précaution**).

Le contentieux des polices administratives spéciales engorge les juridictions. Les polices de l'urbanisme et de l'environnement, si elles représentent moins de 10 % des affaires jugées par les juridictions administratives, concernent les affaires souvent lourdes. À l'inverse, si elles sont plus simples à traiter, les affaires relatives à la police des étrangers ont acquis un poids énorme dans le contentieux administratif. Le droit des étrangers est de loin le principal contentieux des juridictions administratives : en 2022, 44 % des affaires jugées par les tribunaux administratifs et 56 % des affaires jugées par les cours administratives d'appel. À cela s'ajoutent les 67 000 affaires jugées par la Cour nationale du droit d'asile. Au total, la police des étrangers représente ainsi plus de la moitié de l'ensemble des affaires jugées par les juridictions administratives (⇨**Étrangers**).

B. La montée en puissance des autorités de régulation pose des enjeux inédits en termes de séparation des pouvoirs et de contrôle

1. *Le modèle de l'autorité administrative ou publique indépendante questionne le modèle classique de la séparation des pouvoirs*[12]

Le Conseil constitutionnel n'admet l'attribution à une autorité administrative indépendante d'un pouvoir normatif qu'à condition que celui-ci soit très limité (*CC, n° 88-248 DC du 17 janv. 1989, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 sept. 1986 relative à la liberté de communication, dite « CSA »*). Toutefois, elles ont souvent le pouvoir d'infliger aux opérateurs des sanctions menaçant leur existence même : retrait d'autorisation ou d'agrément, interdiction de conduire certaines activités, ou sanctions financières colossales… Ce pouvoir de sanction confère à la moindre d'entre leurs positions publiques un ascendant naturel sur les opérateurs. Or cet ascendant confère aux différentes prises de position des effets pratiques comparables à ceux d'une norme juridique contraignante telle une loi ou un règlement (⇨**Autorité administrative ou publique indépendante**).

12. Autin, Jean-Louis. 2016. « Autorités administratives indépendantes, démocratie et État de droit », *Droit et société*, vol. 93, n° 2, 2016, pp. 285-295.

2. *L'étendue de ces pouvoirs rend nécessaire la responsabilisation des autorités administratives ou publiques indépendantes par un contrôle à un triple niveau*

Les autorités de régulation sont d'abord redevables d'un véritable contrôle démocratique devant le Parlement (⇨**Autorité administrative ou publique indépendante**). La culture déontologique de ces autorités doit continuer à s'enrichir. Enfin et surtout, le contrôle juridictionnel exercé doit continuer à se renforcer. Les sanctions prononcées par les autorités de régulation sont déjà regardées comme des sanctions de nature quasi-pénale, ce qui a conduit notamment à leur imposer la plupart des principes applicables au procès pénal, et notamment la séparation des autorités de poursuite et de sanction (*CE, Ass., 3 déc. 1999, Didier, n° 207434, Lebon* ⇨**Sanction** et ⇨**Impartialité**), Par ailleurs, les prises de position générales des autorités de régulation peuvent être regardées comme des actes « de droit souple » susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (*CE, Ass., 21 mars 2016, Société Fairvesta International GMBH et autres, n° 368082 et a., Lebon* ⇨**Acte de droit souple des autorités de régulation**). Ce contrôle doit s'affiner et gagner en effectivité progressivement.

Il faut bien l'admettre : dans le contexte actuel de la mondialisation, la conception traditionnelle de l'ordre public et de la police administrative est insuffisante : il s'agit de trouver une réponse efficace aux risques systémiques qui montent en puissance. C'est sans doute au travers de l'affirmation des « buts monumentaux » de la compliance que pourra être établi un ordre public sécuritaire, sanitaire et environnemental à l'échelle mondiale. Ce n'est pas une moindre ironie de l'histoire que de dire, avec Marie-Anne Frison-Roche, que l'outil juridique qui semble le plus étranger au droit public – le contrat de sous-traitance qui structure les chaînes de valeur mondiale – pourrait ainsi devenir l'outil de la propagation des standards de prévention des risques au niveau mondial.

Les fiches à lire pour approfondir	
• Article 16 de la Constitution	• État de siège
• Buts monumentaux de la régulation	• États d'exception
• Circonstances exceptionnelles	• Liberté d'association
• Contrôle de constitutionnalité des lois	• Liberté du commerce et de l'industrie
• Devoir de vigilance	• Police administrative générale
• Droits fondamentaux	• Police administrative spéciale
• Environnement	• Régulation
• État d'urgence	• Sanction administrative
• État d'urgence sanitaire	• Vie privée et familiale

Thème 2. Le développement économique

Du dirigisme au culte de la libre concurrence

Plan du thème

I. Le développement économique s'identifie aujourd'hui principalement à la défense de la libre concurrence, le rôle des pouvoirs publics se limitant à un rôle de correction des imperfections du marché

- **A.** L'objectif de développement durable impose une conciliation entre libre concurrence, développement industriel, justice sociale et environnement
- **B.** Les outils juridiques du développement économique sont aujourd'hui centrés sur la promotion de la libre concurrence et sur les infrastructures

II. L'action des pouvoirs publics en matière économique souffre encore d'une insuffisance de contrôle sur les organes indépendants chargés de la régulation économique et d'un volontarisme insuffisant en matière industrielle et environnementale

- **A.** Le modèle de la régulation économique pose de nouvelles questions en termes de séparation des pouvoirs
- **B.** La politique industrielle souffre d'un volontarisme insuffisant du point de vue environnemental et de la souveraineté économique

Juste un mot de la Bourse, puisque vous m'en parlez. En soixante-deux, elle était exagérément bonne. En soixante-six, elle est exagérément mauvaise. Mais vous savez, la politique de la France ne se fait pas à la corbeille.

Charles de Gaulle, 1966[13]

À partir du XVII^e^ siècle, dans un contexte marqué par la montée en puissance des conflits interétatiques, les monarchies européennes prennent rapidement conscience que la richesse économique de leurs États respectifs concourt non seulement au bien-être de leurs sujets mais également à la puissance de leur État. C'est ce qui justifie, au sortir des guerres de religion, la réalisation de grands travaux d'infrastructures sous la direction de Sully, Grand Voyer de Henri IV (*édit de 1607 sur le Grand Voyer de France*). Ces travaux se poursuivent et s'accompagnent à partir de la seconde moitié du siècle de la création de manufactures royales suivant une optique mercantiliste ou « colbertisme ».

Cette approche est profondément renouvelée à partir de la Révolution française. On assiste en effet à une inflexion libérale : l'État s'érige en gardien des libertés économiques (*décret d'Allarde de 1791*) et interdit les corporations et toute forme d'association professionnelle, notamment syndicale (*loi Le Chapelier de 1791*). La pensée économique de l'époque tient en effet la libre

13. Déclaration télévisée, 28 oct. 1966. Nota : La corbeille désigne, par métonymie, la Bourse de Paris et donc le monde économique. Il s'agit de l'espace réservé aux agents de change à la Bourse, ainsi dénommé car il était délimité par une balustrade.

concurrence pour le moyen exclusif du développement économique (Adam Smith, *La richesse des nations*, 1776[14]). Ce mouvement se prolonge en 1957, au niveau européen, avec la proclamation par le *Traité de Rome* des quatre libertés économiques – liberté de circulation des marchandises, des services, des travailleurs et des capitaux – puis, à partir des années 1990, avec le démantèlement des grands monopoles d'État (télécommunications, poste, énergie, chemin de fer) et la création d'autorités indépendantes chargées de réguler l'économie : banque centrale indépendante et autorités indépendantes de régulation sur le modèle de l'autorité de régulation de l'audiovisuel créée en 1982.

Pourtant, ce libéralisme, marqué les idées de liberté et de régulateur indépendant, est désormais en partie remis en question. L'objectif de développement économique, après avoir trouvé ses limites dans la justice sociale, les trouve désormais dans la nécessité d'assurer un ordre public environnemental de plus en plus impérieux. L'idée dirigiste, qui repose sur un soutien ciblé à certains « grands champions » nationaux et à certains secteurs juges stratégiques, progresse également avec le retour en force de la thématique de la souveraineté économique dans un contexte marqué par l'émergence de risques nouveaux (Covid-19, guerre en Ukraine).

De quelle manière le droit public peut-il s'ajuster pour prendre en compte ces nouveaux défis ?

I. Le développement économique s'identifie aujourd'hui principalement à la défense de la libre concurrence, le rôle des pouvoirs publics se limitant à un rôle de correction des imperfections du marché

A. L'objectif de développement durable impose une conciliation entre libre concurrence, développement industriel, justice sociale et environnement

1. *La Révolution de 1789 est marquée par un fort libéralisme économique*

La Révolution française, d'inspiration libérale, a limité l'action économique de l'État aux services publics administratifs de type régalien. Tournant le dos à un Ancien Régime marqué par un fort corporatisme et un fort interventionnisme étatique (avec notamment le colbertisme) la Révolution française proclame le droit de propriété (*art. 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*) et la liberté d'entreprendre (*décret D'Allarde de 1791*). La liberté économique est érigée en principe général du droit (*CE, Ass., 22 juin 1951, Daudignac, n° 00590 et 02551, Lebon* ⇨**Liberté du commerce**

14. Smith, Adam. 1776. *La richesse des nations*. Flammarion, 2022, ISBN 978-2080290472, 544 p.

et de l'industrie) puis en principe constitutionnel (*CC, n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, Loi de nationalisation, dite « Nationalisations »* ⇨**Nationalisation**). La puissance publique se contente alors de produire les biens que le marché est incapable de produire, ce qui correspond à la théorie économique des « biens publics » élaborée par l'économiste Paul Samuelson[15] : la défense nationale, la diplomatie, la justice, la police, la voirie publique, la construction et l'entretien de la voirie publique courante, l'émission et la gestion de la monnaie, la défense nationale, etc. Il s'agit là des *services publics administratifs de type régalien*, qui ne peuvent être produits par le jeu normal du marché.

1. *Ce libéralisme a été considérablement tempéré par la suite*

Tout au long du XIXe et du XXe siècle, ce non-interventionnisme est toutefois largement tempéré. Pour promouvoir l'égalité des chances entre citoyens, l'État, devenant État-providence, développe en effet des services publics administratifs non régaliens, qui étaient auparavant assurés par des personnes privées, et notamment des institutions religieuses, et principalement l'enseignement public, qui devient gratuit en 1881 (*loi dite « Ferry » du 16 juin 1881*) puis obligatoire en 1882 (*loi « Ferry » du 28 mars 1882* ⇨**Éducation**), et l'hôpital, qui est érigé en établissement public en 1851 (*« loi d'assistance publique » du 7 août 1851* ⇨**Hôpital**). Parallèlement, l'État crée des *services publics industriels et commerciaux* (SPIC), gérés comme des entreprises privées, pour fournir des services dits « en réseau »[16] : chemins de fer, transports urbains, distribution d'eau potable, puis de gaz et d'électricité, égout. Le mode de gestion de ces SPIC évolue à partir de la fin des années 1910. Alors que ces SPIC étaient traditionnellement gérés dans le cadre de concessions à des personnes privées (⇨**Concession**), les difficultés rencontrées par celles-ci pendant la période de 1914 à 1945 incitent les collectivités publiques, contraintes de les aider en vertu de la théorie de l'imprévision (*CE, 30 mars 1916, Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux c. ville de Bordeaux, n° 59928, Lebon 125* ⇨**Imprévision**), à assurer elles-mêmes en régie ces services (« socialisme municipal ») ou à nationaliser les grandes sociétés concessionnaires, ce qui aboutit à la création de la Société nationale des chemins de fer (*décret-loi du 31 août 1937*) puis de Électricité de France et Gaz de France (*loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz*). On assiste alors à l'ouverture d'une période de dirigisme économique.

15. Samuelson, Paul A. 1954. « The Pure Theory of Public Expenditure », *The Review of Economics and Statistics*, The MIT Press, vol. 36, n° 4, novembre 1954, p. 387-389. Il s'agit du cas où il est impossible, ou difficile, d'empêcher les personnes de bénéficier du bien s'ils ne paient pas pour ce service
16. Le réseau implique le caractère croissant des rendements, ce qui justifie ici l'intervention de l'État (Samuelson, Paul A. 1969. *L'Économique* (Techniques modernes de l'analyse économique), tome 2, Paris, Armand Colin, 1969, 1148 p., p. 1042, 1043).

B. Les outils juridiques du développement économique sont aujourd'hui centrés sur la promotion de la libre concurrence et sur les infrastructures

1. *Les pouvoirs publics ont une grande liberté pour intervenir dans les secteurs considérés comme non marchands*

Cette liberté concerne d'abord la création des infrastructures : voirie publique, ports, aéroports… Pour les créer, les pouvoirs publics disposent d'outils spécifiques : l'expropriation pour cause d'utilité publique dont les objets possibles se sont considérablement diversifiés depuis l'introduction de la procédure par la *loi du 8 mars 1810* (⇨**Expropriation**) et la commande publique qui permet de construire les ouvrages (⇨**Marché public** et ⇨**Marché public de partenariat**) ou de les faire construire par des concessionnaires privés qui se rémunèrent directement sur les usagers (⇨**Concession**). Le domaine des personnes publiques qui est affecté à l'usage direct du public ou qui comporte un aménagement indispensable à un service public est lui-même protégé : il est inaliénable et imprescriptible, et toute occupation doit être autorisée dans le cadre de la police du domaine public (aujourd'hui *art. L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques* ⇨**Domaine public**). Pour valoriser ce domaine, le législateur a introduit la possibilité de conclure des « baux emphytéotiques administratifs » pour faciliter la construction sur ces terrains d'ouvrages qui lui appartiendront à la fin du bail (*loi du 5 janvier 1988 d'approfondissement de la décentralisation* ⇨**Bail emphytéotique administratif**).

Par ailleurs, les pouvoirs publics disposent d'une grande liberté pour créer et supprimer des services publics. Ainsi, le Conseil constitutionnel laisse au législateur une grande liberté pour nationaliser, même si la nationalisation concerne tout le secteur du crédit et de l'assurance et une part importante de l'industrie lourde, se bornant à un contrôle de l'« erreur manifeste » (*CC, n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, Loi de nationalisation, dite « Nationalisations »* ⇨**Nationalisation**). Inversement, il lui laisse une grande liberté pour privatiser les services publics marchands, qui ne sont protégés par le 9e alinéa du préambule de la Constitution de 1946 qu'en cas de « monopole de fait » (*CC, n° 86-207 DC du 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social [dite « privatisations »]* ⇨**Privatisation**), notion qui est interprétée strictement (*CC, n° 2019-781 DC, Loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises, décision dite « Aéroports de Paris »*). En droit administratif, les personnes publiques disposent également d'une grande liberté, dans le cadre de leurs compétences, pour décider de créer un service public dès lors qu'un motif d'intérêt général, qui peut tenir à la carence de l'initiative privée sans se limiter à cette hypothèse, le justifie (*CE, Ass., 31 mai 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris, n° 275531, Lebon 272* ⇨**Ordre des avocats au barreau de Paris**).

2. *En revanche, le droit européen protège de manière presque absolue la libre concurrence dans les secteurs concurrentiels*

Le droit de l'Union européenne impose aujourd'hui un strict respect de la libre concurrence dans tous les secteurs considérés comme marchands, ce qui concerne tous les domaines non régaliens, sauf l'éducation ou l'action sociale qui sont considérés comme non marchands bien qu'ils puissent être fournis par des opérateurs privés comme les établissements privés d'enseignement et les compagnies d'assurances (*CJCE, 17 févr. 1993, Poucet et Pistre, C-159/91 et C-160/91*). Dans ces secteurs marchands, le droit européen a véritablement sacralisé la libre concurrence. Le *Traité de Rome de 1957*, rebaptisé « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » en 2007, assoit une vision libérale de l'économie en instituant la liberté de circulation des biens, services, travailleurs et capitaux (*art. 26 TFUE* ⇨**Concurrence**) et interdit toute distorsion de concurrence.

D'une part, ce principe implique l'interdiction des pratiques anticoncurrentielles des entreprises, qu'il s'agisse d'ententes (*art. 101 TFUE*) ou d'abus de position dominante (*art. 102 TFUE*). Cela implique l'obligation pour les États de veiller à la libre concurrence sur les différents marchés. Cette mission de régulation (⇨**Régulation**) est dévolue aux autorités administratives indépendantes (⇨**Autorité administrative ou publique indépendante**). L'Autorité de la concurrence, issue du Conseil de la concurrence (*ordonnance du 1er décembre 1986* ⇨**Autorité de la concurrence**) veille ainsi au respect de la concurrence par les entreprises dans la plupart des secteurs non financiers, sauf dans certains secteurs auparavant caractérisés par un monopole public et dont les spécificités expliquent qu'ils sont régulés par sept autorités de régulation sectorielles : l'ARCOM dans le secteur des médias audiovisuels (*loi n° 2021-1382 du 25 oct. 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique* ⇨**ARCOM**), l'AMF (*loi « Mer » n° 2003-706 de sécurité financière du 1er août 2003* ⇨**AMF**) et l'ACPR dans le secteur financier, l'ARCEP dans le secteur des postes et de la communication, la CRE dans le secteur de l'énergie, l'ART dans le secteur des transports et l'ANJ dans le secteur des jeux en ligne.

D'autre part, les États ont également l'interdiction de perturber le libre jeu du marché. C'est la raison pour laquelle les aides d'État sont interdites (*art. 107 TFUE* ⇨**Aide économique**), sauf si la Commission européenne, à qui elles doivent être notifiées, les juges compatibles avec le marché commun (*art. 108 TFUE*). Cette notion d'aide d'État est très vaste puisqu'elle englobe les mesures fiscales incitatives et les concours financiers. Sont exemptées les aides dites « de minimis », d'un montant inférieur à 200 000 euros sur trois ans, comme n'étant pas d'une importance telle qu'elle peut influencer les échanges entre États membres (*règlement UE n° 1407/2013 du 18 déc. 2013 de la Commission relatif à l'application des art. 107 et 108 du TFUE aux aides de minimis* ⇨**Aide économique**), et certains autres types d'aides destinées

à corriger les imperfections du marché, notamment en « verdissant » les entreprises et en facilitant la création des petites et moyennes entreprises, ou encore en favorisant le développement de régions isolées (*règlement n° 651/2014 modifié dit « règlement général d'exemption par catégories » ou « RGEC »*). Par ailleurs ces règles n'interdisent pas aux États membres, dans la mesure où cela est nécessaire pour financer le coût des obligations de service public, d'octroyer des droits exclusifs (monopoles) à des services publics marchands (*CJCE, 19 mai 1993, Paul Corbeau, n° C-320/91* ; *CJCE, 27 avril 1994, Commune d'Almelo et autres, n° C-393/92*) ou de leur octroyer des subventions compensant les obligations de service public (*CJCE, 24 juillet 2003 Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00* ⇨**Aide économique**).

II. L'action des pouvoirs publics en matière économique souffre encore d'une insuffisance de contrôle sur les organes indépendants chargés de la régulation économique et d'un volontarisme insuffisant en matière industrielle et environnementale

A. Le modèle de la régulation économique par des autorités administratives indépendantes pose de nouvelles questions en termes de séparation des pouvoirs

1. *Notre modèle de régulation a vocation à s'étendre, au-delà de la politique de la libre concurrence, à la poursuite de « buts monumentaux »*

Les autorités de régulation existantes se voient chargées de missions de plus en plus diversifiées, et notamment la poursuite des « buts monumentaux » (⇨ *Thème 1*, I, B, 2).

2. *Dans ce contexte, le modèle de l'autorité indépendante, s'il est assurément pertinent, pose de nouvelles questions inédites en termes de séparation des pouvoirs*

Le modèle de l'autorité indépendante répond incontestablement aux enjeux posés par la régulation de l'économie, et est largement imposé par le droit européen. Le modèle de l'autorité administrative ou publique indépendante est aujourd'hui indissociable de la conception « arbitrale » de l'État démocratique moderne qui renouvelle la conception de l'État de droit[17]. Ainsi, 13 des 42 autorités administratives ou publiques indépendantes existant en 2016, dont la plupart des autorités de régulation, sont prévues par un texte européen

17. Chevallier, Jacques. « Autorités administratives indépendantes et État de droit », *Civitas Europa*, vol. 37, n° 2, 2016, pp. 143-154.

(*rapport Mézard de 2015*[18] ⇨**Autorité administrative ou publique indépendante**). Par leur technicité, leur agilité et leur impartialité, les autorités se sont plutôt imposées comme un modèle pour toutes les missions de contrôle dévolues à l'État, plutôt que comme un contre-modèle. Il serait souhaitable de renforcer les garanties d'indépendance des autorités existantes, en poursuivant le mouvement de fusion déjà amorcé et en leur conférant la personnalité morale – qui fait actuellement défaut, notamment, à l'Autorité de la concurrence, à la CRE et à l'ARCEP – et à ce qui permettra de leur donner la maîtrise de leurs ressources et de leurs recrutements (Jean-Marc Sauvé, 2010[19] ⇨**Autorité administrative ou publique indépendante**). À terme, l'ensemble des autorités chargées de lutter contre les pratiques anticoncurrentielles dans des secteurs déterminés (CRE, ARCEP, ART, ANJ) pourraient être fusionnées au sein de l'Autorité de la concurrence.

Toutefois, la multiplication des autorités indépendantes pose des questions inédites en termes de contrôle et de séparation des pouvoirs (⇨ *Thème 1, II, B*).

B. La politique industrielle souffre d'un volontarisme insuffisant du point de vue environnemental et de la souveraineté économique

1. *Le droit européen pourrait également être rééquilibré en faveur d'une défense des intérêts environnementaux et économiques stratégiques*

On assiste aujourd'hui à une remise en cause de l'absolue primauté du droit de la concurrence et à une volonté d'assurer une nouvelle forme de souveraineté économique, et notamment industrielle, au niveau européen. La prise de distance de l'Union européenne avec le Chine en 2016, puis la crise du Covid-19 et la guerre en Ukraine, ont montré que la politique industrielle n'avait pas qu'une finalité économique : elle vise à assurer l'autonomie stratégique dans les secteurs vitaux. Au-delà du consommateur, émerge la figure du citoyen, et la nécessité de relocaliser les chaînes de valeur jugées stratégiques.

C'est pourquoi, à l'initiative de la France et de l'Allemagne, la Commission a jeté les bases d'une nouvelle politique industrielle européenne (*communication du 10 mars 2020 de la Commission européenne* ⇨**Aide économique**) centrée sur la « double transition » environnementale et numérique et visant un objectif d'autonomie stratégique. Parmi les domaines qui revêtent « une importance stratégique pour l'avenir industriel de l'Europe » selon la Commission :

18. Mézard, Jacques. 2015. *Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler.* Rapport sénatorial n° 126 (2015-2016), tome I, déposé le 28 octobre 2015
19. Sauvé, Jean-Marc, *audition du vice-président du Conseil d'État par la mission mise en place par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) sur les autorités administratives indépendantes*, 11 février 2010

la robotique, la microélectronique, le calcul à haute performance, le cloud, les technologies quantiques, la photonique, la biotechnologie industrielle, la biomédecine et les nanotechnologies.

2. *Le droit européen pourrait également être rééquilibré en faveur d'une défense des intérêts environnementaux et économiques stratégiques*

Cette nouvelle stratégie s'appuie sur deux outils juridiques. À droit constant, la doctrine de la Commission européenne a évolué sur les « projets importants d'intérêt européen commun » (PIIEC), qui peuvent justifier l'octroi d'aides sur le fondement du *b) du paragraphe 3 de l'art. 107 TFUE* : alors qu'historiquement, cet outil servait seulement à des projets d'infrastructures transfrontalières, depuis 2018, la Commission en a fait un outil d'intervention pour remédier aux « importantes défaillances du marché dans les chaînes de valeur stratégiques » (⇨**Aide économique**). De plus, l'Union européenne a adopté le « chips act » ou « règlement sur les semi-conducteurs » (*règlement UE 2023/1781 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 établissant un cadre de mesures pour renforcer l'écosystème européen des semi-conducteurs*), qui permet l'octroi de financements européens à hauteur de 3,3 milliards d'euros (*art. 3*) et autorise les États à subventionner les installations de production de semi-conducteurs (*art. 16*).

Aujourd'hui, il s'agit de poursuivre le développement d'une politique industrielle dans les domaines stratégiques (santé, alimentaire, électronique, intrants critiques), environnementaux, innovants (nanotechnologies, IA, batteries). Des procédures permettant d'éviter une « guerre des subventions » entre les États membres, doivent être élaborées. Il pourrait être opportun, dans ce cadre, de mentionner, au *paragraphe 1 de l'art. 173 du TFUE*, l'objectif d'autonomie stratégique de l'Union européenne et de transition environnementale, à côté de l'objectif de « compétitivité de l'industrie » déjà mentionné (proposition n° 1 du *Rapport d'information de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale sur l'avenir de la politique industrielle européenne*, 2021 ⇨**Aide économique**).

*

Nous sommes donc aujourd'hui à un point d'inflexion : l'Union européenne, dont la philosophie est traditionnellement antidirigiste, a consenti à desserrer le dogme libéral pour soutenir les activités économiques dont elle considère qu'elles présentent un intérêt du point de vue de son autonomie stratégique. Pour l'instant, le modèle des PIIEC paraît à la fois respectueux du principe de subsidiarité et de nature à prévenir les attitudes non-coopératives (les « guerres des subventions »). Un nouvel équilibre doit toutefois être trouvé.

Les fiches à lire pour approfondir	
• Aides économiques • Autorité de la concurrence • ARCOM • AMF • Autorités administratives indépendantes • Concession • Concurrence • Domaine public • Droit de propriété	• Éducation • Hôpital • Imposition • Liberté du commerce et de l'industrie • Marché public • Profession réglementée • Redevances pour service rendu • Régulation* • Sanction

Thème 3. La justice sociale

De l'égalité à la discrimination positive

Plan de la leçon

- **I.** Notre système juridique repose sur une vision libérale de la justice sociale
  - **A.** Notre conception de la justice sociale repose sur tradition libérale héritée de la Révolution française
  - **B.** Notre droit organise la libre concurrence des talents tout en veillant autant que possible à limiter les inégalités qui en résultent
- **II.** Le droit public peine aujourd'hui à satisfaire aux exigences grandissantes de la justice sociale
  - **A.** La persistance d'inégalités importantes a justifié la multiplication de mécanismes de discrimination positive qui marquent une rupture avec la conception traditionnelle de l'égalité
  - **B.** La question de la justice sociale s'est reportée du système fiscalo-social, opaque et peu progressif, vers la tarification sociale des services publics, avec un risque de déstabilisation de ces derniers

Avec l'amour maternel, la vie vous fait, à l'aube, une promesse qu'elle ne tient jamais.

Romain Gary[20]

Est-ce vrai de dire, comme le fait Michel de Rosen, paraphrasant cette phrase de Romain Gary, qu'*« avec l'égalité, la République fait aux Français une promesse qu'elle ne peut tenir »*[21] ?

Alors que ses préoccupations initiales concernaient, dans la tradition hobbesienne, la préservation de l'ordre public (Thomas Hobbes, *Le Léviathan*, 1651[22]) puis, suivant la tradition colbertiste, le développement économique, l'État moderne, devenu « démocratie providentielle » (Dominique Schnapper, *La démocratie providentielle*, 2002[23]), est de plus en plus préoccupé par la justice sociale. La recherche d'une plus grande justice sociale s'inscrit dans la perspective de la « lutte pour la reconnaissance » décrite par Axel Honneth et dont l'autre aspect est la reconnaissance dans la sphère intime, qui prend la forme de l'amour (Axel Honneth, *La lutte pour la reconnaissance,* 1992[24]). Dans ce sens, *« se demander si une société est juste revient à se demander comment s'y répartissent les choses auxquelles nous accordons de la valeur – revenus et patrimoines, devoirs et droits, pouvoirs et opportunités, positions et honneurs »*[25].

20. Gary, Romain. 1960. *La promesse de l'aube*. Folio, 1973, ISBN 978-2070363735, 456 p.
21. Rosen, Michel de. 2020. *L'égalité, un fantasme français*. Tallandier, 2020, ISBN 979-1021042841, 288 p.
22. Hobbes, Thomas. 1651. *Le Léviathan*. Folio, 2000, ISBN 978-2070752256, 1024 p.
23. Schnapper, Dominique. Textes écrits à partir des années 1990. *De la démocratie en France. République, nation, laïcité*. Odile Jacob, « Hors collection », 2017, ISBN 9782738135247.
24. Honneth, Axel. 1992. *La lutte pour la reconnaissance*. Folio, 2013, ISBN 978-2070443574, 352 p.
25. Sandel, Michael. 2008. *Justice*. Flammarion, 2017, ISBN : 978-2081399396, 416 p.

Quel bien plus précieux, d'ailleurs, que la justice sociale ? Pour Aristote, la justice est la plus parfaite des vertus, car elle « contribue à produire ou à entretenir pour une communauté politique le bonheur »[26]. Aristote identifie, classiquement, deux types de justice sociale : la justice corrective (ou « commutative »), qui a notamment pour objet de réparer les préjudices subis, et la justice distributive, qui a pour objet de répartir les biens et les honneurs dans la société. Le sociopsychologue américain Morton Deutsch propose une approche plus fine de la justice distributive : il estime que la justice distributive peut admettre trois types de critères : le mérite (« equity »), qui se prête aux situations où l'objectif est la performance économique ; l'égalité stricte (« equality ») qui se prête aux situations où l'objectif est le maintien d'une harmonie sociale ; et, enfin, le besoin (« need »), qui se prête aux situations où l'objectif est le bien-être personnel[27]. Notre droit public ne tend pas à une seule de ces fins, mais à toutes, dans des proportions variables suivant les époques.

Dans un contexte de montée en puissance des inégalités socioéconomiques[28] et de critiques adressées à une fonction publique accusée d'être trop peu diversifiée sociologiquement, on assiste à la multiplication des dispositifs – « chèque énergie », réseaux d'éducation prioritaires – ou des expérimentations – tarification sociale de l'eau à partir de 2013, classes Talents en 2020 – qui visent à favoriser l'égalité des chances ou à redistribuer certains biens aux personnes qui en sont le moins bien dotées.

Le droit permet-il suffisamment, aujourd'hui, d'assurer la justice sociale ?

I. Notre système juridique repose sur une vision libérale de la justice sociale

A. Notre conception de la justice sociale repose sur tradition libérale héritée de la Révolution française

1. *Notre système juridique est gouverné par une conception libérale de la justice distributive centrée sur l'idée de mérite*

En réaction contre les privilèges de l'Ancien Régime, la Révolution française est imprégnée d'une vision libérale de la justice distributive, En effet, l'Ancien Régime était caractérisé par un ordre social dans lequel l'idéal de justice sociale a peu de place. Pour s'assurer la fidélité des seigneurs, les Carolingiens avaient donné aux charges publiques et aux fiefs un caractère héréditaire (*capitulaire de Quierzy de 877*). Puis, pressés par les besoins financiers résultant des guerres entre États, la monarchie a rendu les charges publiques (les

26. Aristote, IVe s. av. J.-C. *Éthique à Nicomaque*. Didot, 1823, trad. Jean-François Thurot.
27. Deutsch, Morton. 1985. *Distributive Justice : A Social-Psychological Perspective*. Yales University Press, 1985, 328 pages, ISBN 978-0300032901.
28. Piketty, Thomas. 2013. *Le Capital au XXIe siècle*. Points, 2020, ISBN 978-2757884584, 972 p.

« offices ») vénales à partir du XVIe siècle[29]. La sphère économique connaît une évolution comparable : les corporations deviennent progressivement, à partir du XVIe siècle, des instruments d'un pouvoir patronal devenu dynastique[30]. Ces privilèges deviennent insupportables au XVIIIe siècle. En réaction, la Révolution supprime les privilèges héréditaires de la noblesse, proclame l'égal accès aux emplois publics (*art. 1er, 6 et 13 DDHC*) et instaure la liberté du travail en supprimant les corporations (*loi Le Chapelier du 17 juin 1791*). La libre concurrence est proclamée sous la Révolution par la l*oi dite « Décret d'Allarde » des 2 et 17 mars 1791 portant suspension de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes et établissement des droits de patente*. Désormais, la fortune des individus dépendra de leur capacité et de leur talent.

Cette conception de l'égalité bénéficie d'une reconnaissance au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, quel que soit le domaine considéré. S'agissant des emplois publics, l'*art. 6 de la Déclaration de 1789*, après avoir rappelé que « *la loi est l'expression de la volonté générale* » et qu'« *elle doit être la même pour tous* », dispose que « *Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ». Ce principe d'égalité d'accès sera érigé en principe général du droit (*CE, Ass., 28 mai 1954, Barel et autres, n° 28238 et a., Lebon*) avant que le Conseil constitutionnel lui reconnaisse une valeur constitutionnelle en 1983 (*CC, n° 82-153 DC du 14 janv. 1983, « Troisième voie d'accès à l'École nationale d'administration »*). Par la jurisprudence « Daudignac », le Conseil d'État érige la liberté du commerce et de l'industrie en principe général du droit applicable même sans texte et s'imposant à l'administration (*CE, Ass., 22 juin 1951, Daudignac, n° 00590 et 02551, Lebon*), quelques années avant que le *Traité de Rome du 25 mars 1957* instituant la Communauté économique européenne, rebaptisé *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* par le *Traité de Lisbonne du 13 déc. 2007* qui le modifie, protège la libre concurrence en interdisant les pratiques anticoncurrentielles, qu'elles émanent des entreprises (*art. 101 TFUE* et *art. 102 TFUE*) ou des États (*art. 107 TFUE* et *art. 108 TFUE*). Ce même principe a pour corollaire l'égalité de traitement des candidats à la commande publique.

2. *Cette idée de mérite nécessite toutefois de créer les conditions d'une réelle égalité des chances*

Mais la libre concurrence et la méritocratie ne peuvent être regardées comme socialement justes qu'à la condition qu'existe une égalité de chances, qui est nécessairement assurée par l'égal accès de tous à l'éducation. Ainsi, sous la Monarchie de Juillet, François Guizot impose aux communes de

29. Pagès, Georges. 1932. « *La vénalité des offices dans l'ancienne France* », *Revue Historique*, t. 169, fasc. 3, pp. 477-495, Presses Universitaires de France.
30. Simmel, Georg. 1908. *Etudes sur les formes de socialisation*. PUF, 2013, ISBN 978-2130609384, 768 p.

plus de 500 habitants d'entretenir une école, gratuite pour les pauvres, et crée les « écoles normales » chargées de former les maîtres d'école, et les « écoles normales supérieures » chargées de former les enseignants des écoles normales (*loi Guizot du 28 juin 1833*). Ces écoles accueilleront graduellement jusqu'à la quasi-totalité des classes d'âge. L'instruction devient obligatoire sous la III^e^ République, d'abord jusqu'à 13 ans (*loi Ferry du 28 mars 1882*), âge qui sera ultérieurement porté à 14 ans (*loi du 9 août 1936*) puis à 16 ans (*ordonnance Berthoin du 6 janvier 1959*). À partir de 1946, l'accès à l'éducation bénéficie d'une protection constitutionnelle : le 13^e^ alinéa du *préambule de la Constitution de 1946* dispose en effet que « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État* ». Aujourd'hui, l'*art. L. 111-1 du code de l'éducation* dispose que « *Le service public de l'éducation (…) contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative* ».

Toutefois, il arrive que l'égalité des chances ne puisse être effective, compte tenu des déterminismes sociaux et des handicaps individuels. Au XX^e^ siècle, les limites de cette conception libérale, qui peine à assurer une égalité réelle, justifient le développement d'une nouvelle dimension de la justice sociale, reposant sur l'idée d'une répartition des richesses en fonction non des mérites mais des besoins. La vision redistributrice de la justice sociale, d'inspiration socialiste ou sociale-démocrate, est indifférente aux *mérites* individuels : elle vise à accorder aux individus une proportion des biens correspondant à leurs *besoins*. Elle se développe en trois étapes. Développé au début du XX^e^ siècle, le premier instrument de cette redistribution est la *progressivité fiscale*, qui résulte de la mise en place de l'impôt sur le revenu par la *loi de finances du 15 juillet 1914* : désormais, les contributions fiscales sont, non plus proportionnelles au revenu, mais progressives, c'est-à-dire qu'elles croissent plus vite que le revenu. À cette redistribution fiscale s'ajoute, à compter de la Seconde Guerre mondiale une *redistribution sociale*, qui prend notamment la forme d'allocations de solidarité dont les principaux sont aujourd'hui le revenu de solidarité active (qui remplace en 2009 le revenu minimum d'insertion créé par la *loi n° 88-1088 du 1^er^ décembre 1988 instituant le revenu minimum d'insertion*) et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA, créée par l'*ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse*, héritière du « minimum vieillesse » créé en 1956 en remplacement de l'allocation aux vieux travailleurs salariés créée en 1942).

B. Notre droit organise la libre concurrence des talents tout en veillant autant que possible à limiter les inégalités qui en résultent

1. *La sphère publique est caractérisée par un principe d'égal accès au service public*

Les emplois publics sont accessibles au regard des seuls mérites. En matière de fonction publique, cette vision se traduit par le principe de l'égal accès aux emplois publics et qui impose de ne prendre en compte que les mérites de l'intéressé et les besoins du service (*CC, n° 82-153 DC du 14 janv. 1983, « Troisième voie d'accès à l'École nationale d'administration »* ⇨**Égalité d'accès aux emplois publics**), tant au stade de l'entrée dans la fonction publique, qui se fait normalement par le biais d'un concours administratif (actuellement *art. L. 320-1 du code général de la fonction publique* ⇨**Concours administratif et tour extérieur**), qu'au stade de l'avancement dans sa carrière (*CE, Sect., 10 déc. 1971, Ministre de l'économie et des finances c. Delcourt et Dausset, n° 80056, Lebon 755* ⇨**Avancement en grade**), On peut également rattacher à cette vision l'égalité devant le suffrage, affirmée par le Conseil constitutionnel (*CC, n° 82-146 DC du 18 nov. 1982, Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales, dite « Quotas par sexes I »* ⇨**Élection**).

Les usagers des services publics ont également l'accès le plus large possible aux services publics. Les services publics sont ouverts à tous de manière non discriminatoire. Cette ouverture à tous est garantie par les « Lois de Rolland » qui s'appliquent à tous les services publics, qu'ils soient administratifs ou industriels et commerciaux (⇨**Les lois du service public***) : le principe d'adaptabilité (ou de mutabilité) qui garantit que les services publics répondent aux besoins de la population et qui justifie notamment l'existence de pouvoirs unilatéraux, y compris dans le cadre des contrats qui peuvent être résiliés ou modifiés pour motif d'intérêt général (*art. L. 6 du code de la commande publique* ⇨**Adaptabilité du service public**), le principe de continuité qui permet d'éviter les ruptures dans l'accès au service public (*CC, n° 79-105 DC 25 juil. 1979, Droit de grève à la radio et à la télévision* ⇨**Continuité du service public**), le principe d'égalité qui interdit toute discrimination, en matière notamment tarifaire, qui n'est pas justifiée par une différence de situation objective ou un intérêt général *CE, Sect., 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, n° 88032 et a., Lebon 27* ⇨**Redevance**), dont la solution a été reprise par le Conseil constitutionnel (*CC, n° 79-107 DC du 12 juil. 1979, Loi relative aux ponts à péage, dite « Ponts à péage »*) et les corollaires du principe d'égalité : les principes de neutralité et de laïcité, qui interdisent toute discrimination fondée sur les origines ou les opinions, notamment religieuses (*CE,*

Sect., 10 avr. 2009, El Haddioui, n° 311888, Lebon 158 ⇨**Laïcité et neutralité**). S'il n'existe pas de principe général de gratuité des services publics, l'enseignement public, garantie essentielle de l'égalité des chances, est gratuit (⇨**Éducation**).

2. *La sphère privée est caractérisée par une libre concurrence des agents économiques tempérée par un système redistributif*

En matière économique, la conception libérale de la justice sociale se traduit par le principe de libre concurrence, protégée au niveau européen par l'interdiction des aides d'État susceptibles de distordre la concurrence (*art. 107 et 108 TFUE* ⇨**Aide économique**), et par l'interdiction des pratiques anticoncurrentielles (*art. 101 et 102 TFUE* ⇨**Concurrence**). L'effectivité de cette concurrence se décline au niveau national, par le principe de l'égalité de traitement des candidats à la commande publique (*art. L. 3 CCP* ⇨**Concurrence**). Ce principe impose notamment aux personnes publiques qui souhaitent se porter candidates à l'attribution d'un contrat de commande publique de justifier que leurs prix ne sont pas sous-évalués (*CE, Avis, 8 nov. 2000, Société Jean-Louis Bernard Consultants, n° 222208, Lebon 492* et *CE, Ass., 30 déc. 2014, Société Armor SNC, n° 355563, Lebon 433* ⇨**Jean-Louis Bernard Consultants)**.

Toutefois, pour corriger les inégalités résultant de cette libre concurrence, notre droit prévoit des correctifs destinés à égaliser ex post les conditions entre individus. C'est ce que François Dubet désigne sous le terme d'égalité des conditions, concept qu'il oppose à juste titre à l'égalité de chances[31]. Cette vision égalitariste de la justice sociale, qui vient tempérer les effets de la libre concurrence, est assurée des mécanismes de transferts financiers, qui prennent la forme d'un système fiscal qui doit être progressif, c'est-à-dire que la proportion des impositions des personnes doit croître avec le revenu (*CC, n° 93-320 DC du 21 juin 1993, Loi de finances rectificative pour 1993*), ce qui se traduit concrètement par l'existence des « tranches » de l'impôt sur le revenu, dont le taux va de 0 % pour la tranche inférieure à 10 777 euros à 45 % pour la fraction supérieure à 168 994 euros (*art. 197 CGI*. ⇨**Imposition**). Mais la redistribution prend également la forme d'aides sociales dont la principale est le revenu de solidarité active (607,75 euros par mois pour une personne seule en 2023) créé en 2009 (*art. L. 262 CASF* ⇨**Aide sociale**).

31. Dubet, François. 2011. « Égalité des places, égalité des chances », *Études*, 2011/1 (Tome 414), p. 31-41.

II. Le droit public peine aujourd'hui à satisfaire aux exigences grandissantes de la justice sociale

A. La persistance d'inégalités importantes a justifié la multiplication de mécanismes de discrimination positive qui marquent une rupture avec notre conception traditionnelle de l'égalité

1. *La persistance d'inégalités importantes a justifié la mise en place de mécanismes d'égalité des chances qui prennent de plus en plus la forme de quotas*

Jusqu'à une époque récente, les mécanismes de discrimination positive étaient des dispositifs de soutien financier. C'est la logique des bourses de l'enseignement supérieur critère social (*art. L. 821-1 du code de l'éducation* ⇨**Bourse**) ou de l'éducation prioritaire (*circulaire « Savary » du 9 juillet 1981* ⇨**Éducation prioritaire**). Toutefois, cette logique n'a guère porté ses fruits. On constatait en effet, jusqu'à une époque récente, une faible diversité de la sphère publique en termes de profil, et notamment dans les emplois d'encadrement public, qu'il s'agisse des mandats politiques ou de la haute administration, marqués par une faible représentation des femmes et des catégories socioprofessionnelles les moins favorisées (⇨**Accès aux emplois publics**).

C'est pourquoi une nouvelle stratégie reposant sur un système de quotas a été mise en place. Des quotas d'emploi ont d'abord été imposés pour les personnes victimes d'un handicap, qui sont recrutées sans concours (*(art. L. 352-4 CGFP issu de la loi n° 87-517 du 10 juil. 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés* ⇨**Contrat de recrutement d'agent public**). S'agissant des postes à responsabilité, le constat d'une sous-représentation des femmes a justifié la mise en place d'une politique de parité, d'abord en matière électorale (*révision constitutionnelle du 23 juin 1999*) puis en matière professionnelle (*révision constitutionnelle du 23 juil. 2008* et *loi « Sauvadet » n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique* ⇨**Parité**). Enfin, le constat d'une faible représentation des enfants d'ouvriers et d'employés dans la haute fonction publique (*rapport Thiriez de 2020* et le *rapport Bassères de 2022*) a conduit à la mise en place, à titre expérimental, de concours spéciaux, dits « Talents », pour l'accès aux corps de catégorie A+ (*ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public* ⇨**Concours administratif et tour extérieur**).

2. *La question de la pérennisation de ces mécanismes est aujourd'hui posée*

Une fois la parité effective, se posera la question de sa pérennisation. En matière électorale, la parité est désormais effective, sauf s'agissant des élections législatives (⇨**Élection législative**). En matière professionnelle, les « quotas Sauvadet » sont respectés mais atteignent leurs limites. En effet, si le quota de 40 % est respecté, il ne concerne que les primo-nominations (*rapport Filleul et Vérien de 2022* ⇨**Parité**). Certaines mesures sont toutefois envisageables pour approfondir la parité.

- Assurer une parité effective à l'Assemblée nationale soit en y instaurant un scrutin binominal paritaire, soit en donnant à la modulation financière des financements publics un caractère dissuasif.
- En matière de parité professionnelle, il s'agit aujourd'hui de « changer de braquet » selon les termes du *rapport Filleul et Vérien de 2022* qui invite à imposer 40 % nominations en stock et non en flux de primonominations.

Une fois la parité atteinte dans ces deux domaines, se posera la question de sa pérennisation. Cela impose de répondre à une redoutable question, d'ordre politique et philosophique, supposant de choisir entre deux positions :

- 1re position : les quotas ont seulement vocation à corriger un déséquilibre historique lié à la combinaison de représentations stéréotypées (les femmes ne sont pas faites pour les responsabilités) et d'une cooptation masculine tacite. Une fois le déséquilibre corrigé, la parité a vocation à être supprimée.
- 2e position : les quotas visent à assurer une représentativité sociologique presque ontologique de l'humanité dans les rouages dirigeant la société.

Quant au dispositif des concours « Talents », son efficacité, plus encore que sa constitutionnalité, est douteuse. Contre l'avis de son rapporteur public, qui estimait que la question soulevée était à tout le moins sérieuse au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État a refusé de transmettre au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité de ce concours au principe d'égalité d'accès aux emplois publics (*CE, 13 juil. 2021, Association pour l'égal accès aux emplois publics et la défense de la méritocratie républicaine, n° 452060, NP* ⇨**Concours administratif et tour extérieur**). Toutefois, dans sa configuration actuelle, le dispositif est peu efficace : il est en effet est ouvert à tous les boursiers des échelons 0 bis à 7, qui représentent 38,4 % des étudiants de l'enseignement supérieur. Or *l'ordonnance du 3 mars 2021* limite pour l'instant à 15 % des places du concours externe normal le nombre de places ouvertes au titre du concours externe « Talents ». Ce concours est donc trop compétitif, ce qui rendra nécessaire soit un durcissement des conditions

d'accès (par exemple aux échelons les plus élevés) soit un élargissement du quota des places réservées au concours « Talents ».

- Ce choix devra être réalisé au vu d'une évaluation détaillée de l'expérimentation.

B. La question de la justice sociale s'est reportée du système fiscalo-social, opaque et peu progressif, vers la tarification sociale des services publics, avec un risque de déstabilisation de ces derniers

1. *L'insuffisance du système fiscal a conduit à reporter sur la tarification des services publics une grande partie de l'effort redistributif, contribuant à une crise du financement de ceux-ci et à une moindre efficacité*

Le système fiscal est complexe et globalement peu progressif. Si l'impôt sur le revenu est marqué par une très forte progressivité, il ne représente qu'un quart environ du budget de l'État, les principaux impôts (taxe sur la valeur ajoutée, contribution sociale généralisée et impôt sur les sociétés) sont, quant à eux, proportionnels. En outre, la fiscalité incitative (« niches fiscales ») qui concerne surtout l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés est source d'opacité, de complexité, et conduit à une fiscalité plutôt régressive que progressive sur les très hauts revenus (Thomas Picketty, Camille Landais, Emmanuel Saez, *Pour une révolution fiscale !* 2011[32] ⇨**Imposition**). De même, le système d'allocations sociales est caractérisé par une grande complexité et une multiplication des acteurs, facteur de déresponsabilisation. Ainsi, les allocations sociales sont, pour les principales d'entre elles, versées par le département, mais leur montant est défini par l'État. Certaines allocations sociales sont cependant versées par l'État (cas de l'allocation adulte handicapé, dont l'attribution est décidée par le département) voire par la caisse d'allocations familiales (cas de l'aide personnalisée au logement) (*Cour des comptes, rapport de 2023*[33] ⇨**Aide sociale**).

Dans ce contexte, le besoin pressant d'assurer une plus grande justice sociale a conduit à reporter sur la fonction de redistribution sur les services publics. En effet, le Conseil d'État a admis, s'agissant des redevances fixées par le pouvoir réglementaire, la prise en compte des revenus, ouvrant la voie à une tarification sociale (*CE, Sect., 29 déc. 1997, Commune de Gennevilliers, n° 157425, Lebon* ⇨**Redevance**), tandis que le législateur est quant à lui intervenu à plusieurs reprises après 1997 pour rendre possible une tarification sociale des services publics locaux, qu'ils soient administratifs (*art. 147 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*

32. Piketty, Thomas ; Landais, Camille ; Saez, Emmanuel. 2011. *Pour une révolution fiscale/Un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*. Seuil, 2011, ISBN 978-2021039412, 144
33. Cour des comptes, *rapport de 2023*, chapitre 2, « Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer »