

La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 24, 10 Juin 2003, 1556 p. 769

## LA DÉCOMPOSITION DE LA NOTION DE GRATUITÉ EN DROIT ADMINISTRATIF FRANÇAIS

Etude par Geneviève KOUBI Professeure de droit public, université de Cergy-Pontoise (CER : FDP)

[Accès au sommaire](#)

1.

1. - En dépit de son emploi dans des textes juridiques variés - législatifs, réglementaires ou administratifs -, le mot "gratuité" (et/ou ses dérivés : gratuit/e, gratuitement) paraît de plus en plus anachronique. Sous l'influence des conceptions néo-libérales du droit [Note 1](#), la signification à donner à ce terme semble, en effet, avoir été modifiée sans pour cela susciter de nouveaux questionnements, l'usage de ce mot étant désormais lié aux variations des discours économiques et aux reconstitutions subséquentes des relations sociales [Note 2](#). Les mutations de l'État [Note 3](#), de ses représentations, de ses fonctions et de son rôle ont en effet amené les juristes à constater l'inanité d'un "principe de gratuité" [Note 4](#) ; et, en retenant les implications économiques dues aux développements du droit communautaire, ces derniers sont progressivement conduits à souligner la vacuité de ce principe.

2. - Deux facteurs, parmi d'autres, semblent avoir suscité une décomposition des discours relatifs à la notion de gratuité.

3. - En premier lieu, engagés dans l'approfondissement de la dynamique des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les pouvoirs publics ont été contraints de repenser les moyens de rendre effectifs les droits économiques et sociaux des citoyens. Mis en demeure de leur donner sens dans un contexte remanié par le déclin de l'État providence, ils se sont attachés à reformuler les "priorités" en se saisissant des problèmes sociaux les plus saillants : en relèvent les dispositions relatives au revenu minimum d'insertion [Note 5](#), les modes de prévention ou de traitement du surendettement des ménages [Note 6](#), la lutte contre les exclusions sociales [Note 7](#), l'ensemble des mesures prises en faveur de l'emploi des jeunes [Note 8](#), etc.

4. - En second lieu, dans ce même mouvement, comme les politiques publiques mises en œuvre ont principalement consisté en des mesures incitatives plus que contraignantes à l'adresse des acteurs économiques, elles n'ont pu empêcher l'aggravation des inégalités sociales - ce d'autant plus que le désinvestissement de l'État des champs sociaux et économiques obéit principalement à une politique de réduction des dépenses publiques et de gestion "plus économe" des services publics.

5. - Les caractéristiques d'un droit post-moderne, fruit d'un processus d'adaptation au contexte nouveau des sociétés contemporaines [Note 9](#), auraient-elles fait en sorte que soient entérinées l'empreinte des expertises économiques sur les politiques publiques et la constante "marchande" des activités sociales et économiques ?

6. - Alors que durant le XXe siècle, l'idée de "gratuité" s'entendait essentiellement comme une modalité de [re]construction de la solidarité sociale, elle révèle désormais la tension persistante entre les exigences du maintien du lien social et les conséquences d'un engagement dans l'univers concurrentiel mondial(isé). Si, dans les lois et règlements, la présence du mot "gratuité" ne permet pas de se saisir du sens à donner à la notion [Note 10](#), lors de débats publics, sa mobilisation souligne l'existence de lieux d'affrontements idéologiques ou de crispations partisans qui sont autant de modules dans lesquels s'affirmeraient soit une certaine résistance à l'emprise du marché sur les relations sociales, soit, au contraire, une adhésion plus ou moins franche aux logiques concurrentielles. D'un côté, la notion de gratuité est invoquée pour soutenir la concrétisation d'un droit, souvent de qualité "sociale", l'idée étant que sa jouissance en dépend et que, de ce fait, le droit ainsi pris en considération ne saurait être remis en cause (instruction [Note 11](#), santé, culture) ; de l'autre côté, elle est écartée afin de permettre l'exercice d'une liberté de facture "économique", l'argumentation exposée soulignant que la raison d'être de certaines activités s'oppose à une validation

juridique de la notion de gratuité (liberté d'entreprendre, liberté contractuelle, libre concurrence).

7. - La diversité des domaines dans lesquels l'emploi du terme de "gratuité" peut être relevé, empêche alors une approche générale de la notion dont le mot serait le support, tant il apparaît difficile de les rassembler dans un même registre et de les appréhender suivant une même démarche [Note 12](#) ; l'analyse de la notion de gratuité se trouve à chaque fois fractionnée, en quelque sorte, "sectorisée" [Note 13](#) . En dépit de cet éclatement des champs d'étude, la question de la gratuité est et reste posée en droit, ne serait-ce qu'en vertu du lien étroit et incontestable qu'elle entretient avec la compréhension du "principe d'égalité". Car, conçue dans l'abstraction propre au discours du droit, la notion de gratuité est liée aux fonctions de l'égalité [Note 14](#) - en conséquence, elle ne peut être contournée en droit du service public [Note 15](#) . Or, en accompagnant les déplacements des discours politiques et juridiques, les juristes ont contribué à déconnecter la fonction sociale de la gratuité, tout aussi fictive ou symbolique était-elle, de l'application du principe d'égalité. Les déliations effectuées entre le principe d'égalité et la notion de gratuité en droit se révèlent alors préoccupantes dans un contexte de lutte contre les inégalités économiques et sociales.

8. - La notion de gratuité suppose, en effet, que toute personne, quelle que puisse être sa situation sociale ou sa position professionnelle, peut avoir accès à un ensemble de lieux, de services, de biens sans avoir à en payer le "prix", ou plus exactement sans avoir à s'inquiéter du montant, de la somme d'argent à déboursier pour ce faire. Chaque citoyen, titulaire de droits économiques et sociaux, bénéficie d'un accès aux services et aux biens qui constituent la base de toute garantie de la satisfaction des besoins essentiels - au moins, pour ceux correspondant aux exigences d'une vie convenable ou aux conditions d'une vie décente [Note 16](#) . L'absence de distinction entre les uns et les autres, notamment, en raison de leur fortune, de leurs revenus ou de leurs ressources, assure là de la force du principe d'égalité en droits.

9. - S'il n'existe pas de principe général de gratuité, la combinaison du principe d'égalité entendu stricto sensu et du principe de solidarité a ainsi permis une recombinaison des modes d'accès aux lieux, biens et services. Cette option n'évite donc pas la question du "coût" que supposent l'entretien des lieux ainsi ouverts à tous, l'offre des services proposés à tous, la distribution des biens dispensés à tous. L'État prend en charge tout un ensemble de prestations sans qu'il puisse être fait état d'un déséquilibre social substantiel [Note 17](#) . Ainsi présentée comme une méthode d'application du principe d'égalité, la gratuité de l'accès aux biens constitutifs de l'exercice de droits fondamentaux ne relève aucunement d'un idéal.

10. - Le financement de ces biens et services est assuré par l'État ou par les collectivités territoriales ; il n'obéit pas à une logique comptable, mais plutôt à une philosophie budgétaire ; il était - est toujours - dépendant de "l'impôt" [Note 18](#) . Les contributions fiscales ne sont pas équivalentes au paiement des services dispensés par les autorités publiques, ni à des redevances pour services rendus par ces personnes publiques. Le principe de la répartition des charges publiques ne répond pas à une démarche individualiste qui serait fonction des avantages que chacun retirerait des biens et services publics ainsi mis à sa portée : l'impôt n'est pas le prix des services rendus par l'État. Ce principe renvoie alors à une fonction civile et civique qui est à la racine de la solidarité, de la solidarité sociale comme de la solidarité nationale ou locale. Dans cette configuration formelle, la notion de gratuité s'est avérée, progressivement, synonyme de "modicité" du tarif ; non seulement elle vient là à l'appui de l'égalité devant ou dans la loi, mais elle aussi participe à l'application de ce principe dans la construction d'une égalité par la loi ou par la règle de droit aux fins de "corriger certaines inégalités de fait" [Note 19](#) .

11. - Cette perception a longtemps contribué à occulter la question proprement dite des inégalités économiques et sociales [Note 20](#) . Aussi, tout aussi modiques que seraient les tarifs proposés, afin de moduler l'accès à ces biens, les diverses catégories de personnes, administrés et usagers, qui avaient été constituées pour améliorer la répartition des charges inhérentes aux conditions d'exploitation d'un ouvrage ou de fonctionnement du service [Note 21](#) ont été repensées en tenant compte de la situation économique et sociale des personnes concernées. La "personnalisation" des prestations sociales est dérivée de la recherche d'une concrétisation du principe d'égalité ; cette dynamique a donc suscité la détermination de différenciations tarifaires [Note 22](#) . Afin de permettre au plus grand nombre l'accès aux biens essentiels et aux services publics [Note 23](#) , quels que soient leurs objets, la gratuité s'est dé faite du rapport qu'elle entretenait avec la modicité du tarif et, coupée de cet ordre symbolique, elle est devenue "sélective". Dès lors, si "le principe de gratuité n'est plus guère évoqué aujourd'hui", il resterait à défendre "l'idée que la mission sociale du service public justifie que sa tarification n'obéisse pas exclusivement aux règles du marché" [Note 24](#) .

12. - Cependant, les modalités de tarification différentielle - non discriminatoire -, en tant qu'elles sont dépendantes du niveau des revenus ou des ressources des personnes et familles concernées, ont contribué à la dénaturation du "principe de gratuité". Cette transformation s'est réalisée parallèlement aux relectures du principe d'égalité des usagers désormais évalué en nuances, allant de la "proportionnalité" à "l'équité" - puisque, selon une jurisprudence constante, d'une part, "si le principe d'égalité devant la loi implique qu'à situations semblables il soit fait application de solutions semblables, il n'en résulte pas que des situations différentes ne puissent faire l'objet de solutions différentes" [Note 25](#) , et d'autre part, " le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit" [Note 26](#) . L'égalité ne signifiant pas uniformité, c'est donc bien à une notion "d'égalité proportionnelle" [Note 27](#)

qu'il est fait référence - encore que, suivant l'objectif décelable derrière l'invite à mettre en œuvre un principe d'égalité des chances [Note 28](#) , l'association entre égalité et gratuité paraît de plus en plus ténue [Note 29](#) .

**13.** - La modulation de la tarification d'une prestation donnée apparaît dès lors justifiée en droit : s'il n'y a d'égalité de traitement envisageable qu'entre ceux qui se trouvent dans des situations semblables, ne peuvent être proscrites les discriminations fondées sur le niveau de revenus ou de ressources des usagers, dès l'instant où l'objectif est de permettre à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes d'accéder ou de bénéficier de services et biens en s'acquittant d'une somme modique, en payant un prix "raisonnable". Cette inflexion des tarifs se réalise au vu d'un ensemble de critères et de conditions qui tendent à masquer les effets dévastateurs des politiques économiques sur la texture du lien social ; un déplacement des discours a donc été effectué allant de la recherche d'une atténuation des effets liés aux inégalités sociales à une préoccupation de gestion des situations d'extrême pauvreté : à la catégorie des personnes "dépourvues de ressources suffisantes" se substitue celle "des plus démunis" [Note 30](#) . De ce fait, la gratuité, qui n'avait pu être posée comme un "principe", mais qui, pourtant, était en passe de le devenir, n'est plus qu'un leurre, sauf dans une dimension compassionnelle particulière qui se penche sur le phénomène de la pauvreté [Note 31](#) .

**14.** - La gratuité n'est plus abordée comme l'expression d'un échange social interactif chargé d'une réciprocité équilibrée entre les individus, familles, groupes et institutions, rattachée à la notion de solidarité - l'association entre l'offre du service, du bien et l'usage de ce service, de ce bien signifiant par elle-même l'existence d'une contrepartie civique. Le retournement de la perception de la gratuité a donc facilité la transition entre les logiques de service public et les logiques du marché. Le passage de la notion de "tarif" à la notion de "prix" en est une des illustrations, cette dernière notion répondant à une conception marchande des relations sociales à laquelle la notion de tarif (et de redevance [Note 32](#) ) permettait d'échapper. La substitution à la notion de "tarif" d'une idée de "prix" transforme fondamentalement le modèle de société [Note 33](#) . Or, quand les prestations ne sont plus liées à l'exercice d'un droit mais apparaissent comme l'objet d'un acte de commerce, les individus ne sont plus essentiellement des citoyens, administrés ou usagers du service public, des contribuables ou des justiciables, ils deviennent des clients et des "consommateurs" [Note 34](#) .

**15.** - À partir de la recomposition de la notion de "tarif" et de son rapprochement avec l'idée de "prix", l'approche de la notion de gratuité a changé de paradigmes : alors qu'elle était un élément constitutif du principe d'égalité, après être devenue une composante des politiques sélectives qui plaçaient la notion d'inégalité sociale au centre du système juridique, elle risque de se voir désormais exclusivement exposée dans le cadre de relations interpersonnelles, subjectives, voire morales [Note 35](#) . Réduite à un acte des plus étroits : ne "rien" payer - plus que ne pas payer "le" prix -, la gratuité n'est plus un module intégré au principe d'égalité ; elle ne dispose plus de valeur sociale, elle perd de son sens juridique, elle devient une notion comptable : définir la gratuité comme l'absence de paiement du prix du service ou du bien considéré revient à inscrire la notion dans un module économique qui fait de la rentabilité un des principes directeurs des activités juridiques et sociales [Note 36](#) . Les inégalités sociales deviennent incontournables ; elles peuvent même apparaître nécessaires à l'équilibre général des systèmes sociaux.

**16.** - Au nom de l'efficacité économique comme au nom de la liberté, la fonction de l'inégalité reprend vigueur au sein des discours juridiques en raison d'un argument factieux selon lequel "une société égalitaire serait une société de contrainte sur les individus, étouffant l'initiative au nom de l'uniformité, une sorte de socialisme de caserne aboutissant au despotisme" [Note 37](#) . La multiplication des discours sur les "différences", qu'elles qu'en soient la nature, les formes ou les contours - relevant des perceptions d'une "justice distributive" -, renforce et accentue la décomposition du principe d'égalité et, par là, de la notion de gratuité en droit.

**17.** - Par un renversement de perspectives, il apparaît donc que c'est le délitement du principe d'égalité qui a entraîné le déclin des fonctions sociales de la gratuité...

Le professeur Koubi et le professeur Gilles J. Guglielmi viennent de diriger un ouvrage consacré à la gratuité et intitulé *La gratuité, une question de droit ?*, récemment publié aux éditions L'Harmattan, dans la collection "Logiques juridiques". Cet ouvrage regroupe les contributions de Michel Bazex, Michel Borgetto, Jean-Philippe Bouilloud, Danièle Bourcier, Sébastien Canevet, Michel Courtin, Hélène Destrem, Michel Duraffourg, Daniel Dürr, Gilles J. Guglielmi, Hélène Khodoss, Geneviève Koubi, Christian Lavalie, Dominique Maillard Desgrées du Loû, Dorothée Meyer et Bernard Toulemonde (240 p., 19,8 €).

[Note 1](#) V. Vincent Valentin, *Les conceptions néo-libérales du droit*, Economica, coll. Corpus/essais, 2002.

[Note 2](#) Par exemple, la mise en œuvre de la "privatisation" des entreprises publiques ou le réaménagement des rapports de salariat dans les entreprises privées, assure aux travailleurs, sous certaines conditions, l'attribution "gratuite" d'actions, de parts du capital de ces entreprises ( L. n° 2003-322, 9 avr. 2003 relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France : JO 10 avr. 2003, p. 6326 . - L. n° 2001-152, 19 févr. 2001 sur l'épargne salariale : JO

20 févr. 2001 p. 2774 ).

**Note 3** dit "État central" : Circ. 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics : JO 28 juillet 1995, p. 11216 .

**Note 4** Cons. const. n° 79-107 DC du 12 juillet 1979 , Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales : Rec. Cons. const. p. 31 : "Si la liberté d'aller et venir est un principe de valeur constitutionnelle, celui-ci ne saurait faire obstacle à ce que l'utilisation de certains ouvrages donne lieu au versement d'une redevance ; si la loi du 30 juillet 1880 dispose : "Il ne sera plus construit à l'avenir de ponts à péage sur les routes nationales ou départementales", il ne saurait en résulter que le principe de la gratuité de la circulation sur ces voies publiques doit être regardé, au sens du préambule de la Constitution de 1946 , repris par celui de la Constitution de 1958 , comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République". Depuis, malgré l'affirmation selon laquelle "l'usage des ouvrages d'art est en principe gratuit" ( Code de la voirie routière, art. L. 153-1 ), peuvent être institués les péages sur diverses voies de passages et dessertes - bacs et ouvrages d'art sur les routes et chemins - ( CGCT, art. L. 3213-4 et L. 3551-5 ) et les stationnements payants dans les zones urbaines ( CGCT, art. L. 2333-87 ).

**Note 5** Suivies d'une panoplie de mesures d'aide et d'assistance sociale : V. M. Borgetto, R. Lafore, Droit de l'aide et de l'action sociales, Montchrestien, coll. Domat, 4e éd., 2002.

**Note 6** V. entre autres, dossier : "Le surendettement des particuliers" : Les Petites Affiches 1999, n° spécial 101 .

**Note 7** Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions : JO 31 juillet 1998, p. 11679 .

**Note 8** Par exemple, Loi n° 2003-442 du 19 mai 2003 relative à la création d'un chèque-emploi associatif, JO 20 mai 2003, p. 8607, art. 3 : "il est créé un " chèque-emploi jeune été" visant à faciliter les emplois saisonniers des étudiants" ; art. L. 322-4-6 al. 1 du Code du travail (résultant de la loi n° 2002-1095 du 29 août 2002 portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise : JO 30 août 2002, p. 14410 ) : "Afin de favoriser l'accès des jeunes à l'emploi et de faciliter leur insertion professionnelle, les employeurs peuvent, pour une durée de trois années au plus, le cas échéant de manière dégressive, bénéficier d'un soutien de l'État lors de la conclusion de contrats de travail à durée indéterminée, à temps plein ou à temps partiel, à la condition que la durée du travail stipulée au contrat de travail soit au moins égale à la moitié de la durée collective du travail applicable, conclus, à compter du 1er juillet 2002, avec des jeunes âgés de seize à vingt-deux ans révolus, dont le niveau de formation est inférieur à un diplôme de fin du second cycle long de l'enseignement général, technologique ou professionnel".

**Note 9** Jacques Chevallier, Vers un droit post-moderne ?, dans J. Clam, G. Martin (dir.), Les transformations de la régulation juridique, LGDJ, coll. Droit et société, Recherches et travaux, vol. 5, 1998, p. 21.

**Note 10** Par exemple, l' article 1er de la loi du 27 juillet 1999 relative à la couverture maladie universelle ne l'utilise pas : "Il est créé, pour les résidents de la France métropolitaine et des départements d'outre-mer, une couverture maladie universelle qui garantit à tous une prise en charge des soins par un régime d'assurance maladie, et aux personnes dont les revenus sont les plus faibles le droit à une protection complémentaire et à la dispense d'avance de frais" ( JO 28 juill. 1999, p. 11229 ). En revanche, les rapports annexés aux lois de financement de la sécurité sociale en font état : ex., annexe Loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 ( JO 24 déc. 2000, p. 20558 ) : "La loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 ... permet, depuis le 1er janvier 2000, à l'ensemble des résidents en France d'accéder à une couverture maladie de base et ouvre le droit à une couverture complémentaire gratuite pour les plus modestes de nos citoyens" ; annexe Loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000 ( JO 30 déc. 1999, p. 19706 ) : "La loi... constitue un progrès majeur pour garantir à tous l'accès aux soins. Elle ouvre le droit à une couverture complémentaire gratuite pour les plus modestes de nos concitoyens (...). Elle permettra également à l'ensemble des résidents d'accéder à une couverture maladie de base..."

**Note 11** Le principe de gratuité a été formellement reconnu pour l'enseignement public, nonobstant la rédaction insolite de l'article. L. 141-1 du Code de l'éducation : "Comme il est dit au treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958 , "la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation et à la culture ; l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État". En outre, en se basant sur l' article L. 132-2 du Code de l'éducation : "L'enseignement est gratuit pour les élèves des lycées et collèges publics qui donnent l'enseignement du second degré, ainsi que pour les élèves des classes préparatoires aux grandes écoles et à l'enseignement supérieur des établissements d'enseignement public du second degré", une circulaire du 30 mars 2001 relative à la mise en œuvre du principe de gratuité de l'enseignement scolaire public ( BOEN n° 15, 12 avr. 2001, p. 736 ) rappelle que "le principe de gratuité, applicable dans tous les établissements publics locaux d'enseignement, doit être considéré de manière absolue. Il concerne le matériel d'enseignement à usage collectif, les fournitures à caractère administratif et les dépenses de fonctionnement, notamment la production de photocopies à destination des élèves et de leurs familles, les frais de la correspondance adressée aux familles, les frais de téléphone et de télématique" ; "en revanche", elle signale que "les dépenses afférentes aux activités facultatives, en particulier les voyages scolaires, ne relèvent pas de ce principe. Elles peuvent être laissées à la charge des familles, tout comme les fournitures strictement individuelles donnant lieu à une appropriation personnelle de l'élève (papeterie, matériel d'écriture...)."

**Note 12** La gratuité ne peut s'entendre de la même manière selon le domaine abordé, selon la matière traitée. Par ailleurs, l'expression "à titre gratuit" ne peut non plus permettre d'engager son analyse (ne peuvent être placées sur un même plan : la mise à disposition à titre gratuit de biens immeubles ou de services à une

collectivité publique, la cession à titre gratuit de terrains par une collectivité publique à une entreprise privée, la cession à titre gratuit de matériels informatiques par l'État à certains organismes publics ou par les entreprises privées à leurs salariés, etc.).

**Note 13** v. Geneviève Koubi, Gilles J. Guglielmi (dir.), La gratuité, une question de droit ?, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2003. Toutefois, les revendications peuvent encore concerner, parmi d'autres : les transports urbains publics, les chèques bancaires, les opérations de secours, (sur ce point : art. L. 2321-2 du CGCT [et art. L. 2574-4] : "... sans préjudice des dispositions applicables aux activités réglementées, les communes peuvent exiger des intéressés ou de leurs ayants droit une participation aux frais qu'elles ont engagés à l'occasion d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisir. Elles déterminent les conditions dans lesquelles s'effectue cette participation, qui peut porter sur tout ou partie des dépenses").

**Note 14** Sans oublier que, dès l'avènement de l'État providence, la gratuité avait été objet d'interrogations rémanentes et de controverses incessantes quant à sa qualification et sa valeur de "principe général du droit", - et sans doute pour cette raison, ce thème n'a pas été abordé par J.-M. Maillot, dans sa thèse, La théorie administrativiste des principes généraux du droit : Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2003.

**Note 15** Bien que son rayon d'action ou sa sphère d'influence deviennent de plus en plus aléatoires au vu de l'évolution de la jurisprudence ; V. Jean-François Lachaume, Claudie Boiteau, Hélène Pauliat, Grands services publics : Armand Colin, coll. U, 2000, p. 366 et suiv. ; G. J. Guglielmi, G. Koubi, Droit du service public : Montchrestien, coll. Domat, 2000, p. 431 et suiv., n° 1109 et suiv. ; Jean-Paul Valette, Le service public à la française : Ellipses, 2000, p. 101 et suiv.

**Note 16** Préambule de la Constitution de 1946, al. 11. "Elle (la Nation) garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence". Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 19 décembre 1966 évoque ces mêmes questions, par ex. l'article 11 § 1 reconnaît "le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et pour sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisant, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence".

**Note 17** Ceci était envisageable tant que les écarts de richesse, entre les revenus du travail et ceux du capital, demeuraient suffisamment comprimés, et tant que l'échelle des ressources ou des revenus n'accusait pas d'amples graduations pour une détermination du "seuil de pauvreté".

**Note 18** Suivant la théorie de "l'impôt-solidarité", étant entendu que "pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés" ( DDHC 26 août 1789, art. 13 ) - mais, induisant par la suite une notion d'"impôt progressif" qui entrave la fonction de redistribution des revenus inhérente aux processus de socialisation.

**Note 19** v. Gilles Pelissier, Le principe d'égalité en droit public, LGDJ, coll. Systèmes, 1992, p. 24 et suiv.

**Note 20** Lesquelles, liées à la notion de "classe sociale", étaient principalement agencées autour de la notion et de la fonction de la propriété privée, et perceptibles, notamment, dans la confrontation classique entre droit au travail et droit de propriété. L'évolution des rapports sociaux, en dépassant cette opposition - entre force de travail et propriété des moyens de production -, n'a pas fondamentalement modifié la représentation de l'État et la perception des fonctions du droit : V. Michel Miaille, Une introduction critique au droit : Maspero, coll. Textes à l'appui, 1978.

**Note 21** ex. article L. 153-4 du Code de la voirie routière : "L'acte administratif instituant une redevance sur un ouvrage d'art reliant des routes départementales peut prévoir des tarifs différents ou la gratuité selon les diverses catégories d'usagers pour tenir compte, soit d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation de l'ouvrage d'art, soit de la situation particulière de certains usagers, et, notamment, de ceux qui ont leur domicile ou leur lieu de travail dans le ou les départements concernés".

**Note 22** V. Martine Long, La tarification des services publics locaux : LGDJ, Systèmes, 2001.

**Note 23** La question tarifaire interfère dès que le principe d'égalité fait l'objet d'analyse, V. René Chapus, Droit administratif général ; t. 1 : Montchrestien, coll. Domat, 15e éd., p. 613 et suiv., n° 788 et suiv. ; G. Pelissier, Le principe d'égalité en droit public, op. cit., p. 75 et suiv. ; J.-F. Lachaume, C. Boiteau, H. Pauliat, Grands services publics, op.cit., p. 351 et suiv. ; G. J. Guglielmi, G. Koubi, Droit du service public, op.cit., p. 386 et suiv., n° 995 et suiv.

**Note 24** Céline Wiener, Michel Le Clainche (dir.), Le citoyen et son administration : Imprimerie nationale, p. 27.

**Note 25** Cons. const. n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales, op. cit.

**Note 26** Cons. const. n° 87-232 DC 7 janvier 1988, Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole : Rec., Cons. const., p. 17.

**Note 27** Selon l'expression de R. Chapus, Droit administratif général, op.cit., p. 615.

**Note 28** G. Koubi, G. J. Guglielmi (dir.), L'égalité des chances - analyses, évolutions, perspectives : La Découverte, coll. Recherches, 1999.

[Note 29](#) Ces décompositions ouvrent d'ailleurs la voie à l'introduction d'un principe de "discrimination positive" dans le système juridique français.

[Note 30](#) Quand bien même la constitution de ces deux catégories de personnes repose sur la détermination d'un seuil donné de ressources dites "insuffisantes pour atteindre un niveau de vie minimum".

[Note 31](#) V. Diane Roman, Le droit public face à la pauvreté : LGDJ, coll. Bibliothèque du droit public, 2002.

[Note 32](#) En effet, si les redevances s'apparentent à un "prix", elles ne couvrent qu'une "contrepartie" ; d'une part, le montant de la redevance et le service rendu doivent être équivalents ; d'autre part, le produit de la redevance doit être affecté au service qui fournit la prestation ; dès lors la question des bénéfices et des profits ne peut interférer.

[Note 33](#) En droit communautaire, la définition du "service universel" présente ainsi comme dominante l'existence d'un "prix abordable".

[Note 34](#) D'où la connexion, aujourd'hui relevée, entre droits de l'homme et droits du consommateur...

[Note 35](#) V. par exemple, art. 763 al. 1 du Code civil : "Si, à l'époque du décès, le conjoint successible occupe effectivement, à titre d'habitation principale, un logement appartenant aux époux ou dépendant totalement de la succession, il a de plein droit, pendant une année, la jouissance gratuite de ce logement, ainsi que du mobilier, compris dans la succession, qui le garnit".

[Note 36](#) V. Sébastien Bernard, La recherche de rentabilité des activités publiques et le droit administratif, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2001 (not. p. 321 et suiv., à propos de "l'affaiblissement de la notion de gratuité").

[Note 37](#) Jean Robelin, La petite fabrique du droit, Kimé, 1994, p. 231.

© LexisNexis SA

Copyright © 2020 LexisNexis. Tous droits réservés.