
La portée du principe d'égalité

L'égalité représente l'un des principes les plus anciens et les plus permanents du Droit public français. Affirmé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, consacré par le Conseil d'Etat puis le Conseil constitutionnel dans des jurisprudences successives, il constitue également une composante du Droit communautaire et européen. Pour autant, le cadre institutionnel dans lequel ce principe s'est forgé (en l'occurrence l'Etat, la nation et la citoyenneté) connaît aujourd'hui une triple contestation.

L'Etat est en effet critiqué pour n'avoir pu empêcher le développement de nouvelles inégalités, alors même que son pilier économique et social, l'«*Etat-providence*», s'est fondé sur le principe même d'égalité. On s'interroge dès lors sur la portée et l'effectivité d'une égalité conçue comme égalité des droits et l'on recherche si une meilleure égalité des chances n'apporterait pas aux problèmes économiques et sociaux de la société contemporaine, une réponse plus équitable (et moins égalitaire). La nation est confrontée, quant à elle, à une évolution politique, économique et culturelle dans laquelle le principe d'égalité doit devenir compatible avec l'expérimentation de nouvelles règles et doit tenir compte davantage de la diversité du territoire national. La citoyenneté, enfin, fait face à l'expression d'identités spécifiques ou communautaristes qui risquent d'éloigner des individus ou des groupes du cadre général de la loi universelle. Ces nouvelles interrogations et exigences conduisent à initier un mouvement d'adaptation qui préserverait cet héritage républicain qu'est le principe d'égalité et qui parallèlement, répondrait aux aspirations nouvelles de la France plurielle. Il s'agit d'un enjeu vital pour le maintien de la cohésion sociale, le respect des règles de Droit.

Tout en réaffirmant que le principe d'égalité constitue le fondement de la démocratie (I), il convient de démontrer qu'il constitue aussi un approfondissement de celle-ci (II).

I) Le principe d'égalité, comme fondement d'une démocratie

Le principe d'égalité, après avoir été consacré par différents philosophes du XVIII^e siècle (A), a par la suite été consolidé par les autorités publiques instituées (B).

A) La consécration du principe d'égalité

Cette consécration trouve son origine dans divers mouvements doctrinaux menés par les grands philosophes du XVIII^e siècle (1) qui ont largement conditionné la Révolution française (2).

1) La genèse du principe d'égalité.

«*Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits*» en vertu de l'article 1^{er} de la Déclaration de 1789. L'idée de lier la liberté à l'égalité des citoyens devant la loi apparaît pour la première fois à Athènes, au VI^e siècle avant notre ère. L'objectif est de prémunir la cité des tyrans et des clans en construisant un espace public où la liberté soit possible. À cette fin, la Grèce invente le régime appelé démocratie (*demos cratos*) où le peuple de la cité, les citoyens, décident eux-mêmes de la loi qui s'appliquera également à tous. Cette conception essentiellement formelle de l'égalité produit la liberté par l'universalité de la loi. Le peuple ne peut être opprimé par un seul ou par quelques uns, puisque la loi qu'il a lui-même établie, s'applique également à tous.

La relation entre la liberté et l'égalité en Droit est renouée à l'époque moderne par Jean-Jacques Rousseau qui cherche à restituer à l'individu social la liberté qui était la sienne à l'état de nature. L'approche de Rousseau repose sur l'expression d'une volonté générale par laquelle le peuple traduit l'aspiration de chacun à la liberté. Pour que cette liberté soit

assurée, il faut d'une part, qu'aucun individu ne dispose de droits supérieurs à un autre, ce qui implique que la loi soit la même pour tous et d'autre part, que tous les individus soient soumis à la seule autorité de la loi. Le «*contrat social*» opère alors une mutation de l'homme vers le citoyen en considérant que «*dans l'état civil, tous les droits sont fixés par la loi*». Avant lui, Locke et Montesquieu ont donné une réponse libérale à cette question. Le premier a fondé la liberté sur la reconnaissance d'un Droit naturel de l'homme à se dresser contre les excès du pouvoir d'Etat, et le second a démontré que ce pouvoir serait d'autant mieux contenu qu'il serait divisé.

2) La conception française du principe d'égalité.

La France s'est engagée dans la démocratie par la voie égalitaire, là où Locke et la Révolution anglaise ont choisi la voie libérale. L'égalité est alors réalisée par et dans la loi tandis que, réciproquement, la généralité et l'universalité de la loi contiennent par elles-mêmes le principe d'égalité. L'évolution économique, sociale et surtout culturelle de ces dernières décennies modifie la donne en la rendant plus complexe. Certes, la vigilance contre le risque d'arbitraire demeure un devoir des démocraties et le principe d'égalité devant la loi reste à cet égard, aujourd'hui comme hier, un outil indispensable. Mais les aspirations à la diversité se font plus pressantes tandis que la montée de l'individualisme suscite un certain retour du citoyen vers la sphère privée. Le Conseil constitutionnel contribue à cette évolution du principe d'égalité en intégrant le Préambule de la Constitution dans les normes de référence du contrôle de constitutionnalité des lois en 1971 (décision du 16 juillet 1971), puis en intégrant le principe d'égalité dans ce «*bloc de constitutionnalité*» (décision 27 décembre 1973).

Le principe d'égalité participe ainsi à la fondation de la démocratie. Sa place au sein de l'Etat de droit est consolidée en plusieurs étapes.

B) La consolidation du principe d'égalité

La longue maturation du principe d'égalité s'est opérée en étapes successives devant le juge (1), devant le pouvoir Constituant (2), enfin devant les juridictions communautaire et européenne (3).

1) L'œuvre de la jurisprudence.

L'égalité des citoyens devant la loi est le premier des principes que le Conseil d'Etat intègre au Droit positif tout au long du XX^e siècle. La première décision intervient en 1913 en se prévalant du principe d'égalité de tous les citoyens devant les règlements administratifs (CE 9 mai 1913, *Roubeau et autres*). De nombreuses décisions ultérieures mettent en œuvre le principe de l'égalité fiscale (CE 5 mai 1922, *Fontan*), le principe d'égalité des usagers du service public (CE Ass. 1^{er} avril 1938, *Société de l'alcool dénaturé de Coubert*), le principe d'égalité entre les sexes (CE Ass. 3 juillet 1936, *Dlle Bobard*), le principe d'égalité devant les charges publiques (CE 30 novembre 1923, *Couitéas*). La plupart de ces décisions appliquent le principe d'égalité sans le mentionner explicitement, sans doute parce que le juge estimait que ce principe était si évidemment impliqué par le régime démocratique que cela allait sans dire. Puis, le Conseil d'Etat invoqua pour la première fois des principes généraux du droit applicables même en l'absence de texte (CE Ass. 26 octobre 1945, *Aramu*). C'est ainsi que la jurisprudence affirme ou réaffirme de manière explicite le principe d'égalité des usagers du service public (CE Sect. 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*), le principe d'égalité de l'accès de tous les Français aux emplois et fonctions publics (CE Ass. 28 mai 1954, *Barel et autres*), le principe d'égalité des usagers du domaine public (CE Sect. 2 novembre 1956, *Biberon*). La valeur juridique du principe d'égalité, au nombre des principes généraux du droit, est législative (CE Ass. 7 février 1958, *Syndicat des propriétaires de forêts de chênes-lièges d'Algérie*).

Au vu de cette évolution jurisprudentielle, l'inscription de l'égalité parmi les principes de la Constitution du 4 octobre 1958 apparaît comme une consécration de l'œuvre jurisprudentielle accomplie jusqu'alors.

2) La consécration constitutionnelle.

La Constitution de la V^e République promeut le principe d'égalité d'une double manière. D'une part, elle proclame en son article 1^{er} que la France «*assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion*» et en son article 3 alinéa 3 que le suffrage est «*universel, égal et secret*». D'autre part, la création d'un organe de contrôle de constitutionnalité des lois par le Titre VII (*Le Conseil constitutionnel*) de la Constitution porte en elle une modification radicale de la portée de ce texte, comme l'illustre la décision du 16 juillet 1971 par laquelle le Conseil constitutionnel consacre la valeur constitutionnelle du Préambule et des textes auxquels il renvoie. Concernant le principe d'égalité, l'occasion se présente dans sa décision précitée du 27 décembre 1973 dans laquelle le juge constitutionnel consacre la valeur constitutionnelle du principe d'égalité, plaçant la Déclaration de 1789 et les principes qu'elle contient au centre de l'Etat de droit. Au demeurant, l'invocation d'une méconnaissance du principe d'égalité a été largement utilisée puisque entre 1973 et 1995, 39% des décisions ont été rendues en statuant sur le principe d'égalité.

3) La pratique communautaire et européenne.

La Cour de justice des Communautés européennes a entrepris une démarche comparable à celle menée par le juge administratif français en considérant que toute inégalité de traitements doit être justifiée par des différences de situations objectives (CJCE 24 octobre 1973, *Merkur c/ Commission*) et que les droits garantis par les traités, au rang desquels se trouve l'égalité, peuvent connaître «*certaines limites justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à la substance de ces droits*» (CJCE 14 mai 1974, *J.Nold, Hohlen und Baustoffgroshandlung c/ Commission*). Par une consécration prétorienne, la Cour de Luxembourg a, sans base initiale, érigé un des piliers du Droit communautaire sans toutefois suivre une logique identique à celles des juges français. Elle a en effet développé une conception de l'égalité plus concrète que celle prévalant en France et exerce pleinement le contrôle de proportionnalité. Ce contrôle est aussi exercé par la Cour européenne des droits de l'homme, notamment lorsqu'elle applique l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH 23 juillet 1968, affaire de la «*linguistique belge*»).

Au-delà de sa contribution au fondement d'une démocratie, le principe d'égalité participe à sa consolidation, à son approfondissement en s'adaptant aux réalités et en dégageant des variétés polymorphes de l'égalité.

II) Le principe d'égalité, comme approfondissement d'une démocratie

Le principe d'égalité ne saurait être appréhendé comme une règle immuable, figée dans sa dimension universelle. Il répond à l'inverse aux évolutions contemporaines en se déclinant en égalité des droits (A) et en égalité des chances (B).

A) L'égalité des droits

L'égalité des droits joue notamment lorsque ledit régime est confronté à une situation de rareté (1) et lorsqu'il doit ménager des revendications identitaires (2).

1) Egalité et rareté.

L'application du principe d'égalité pose des problèmes spécifiques lors du partage d'un bien ou d'un service rare. Il convient alors de trouver un mode de répartition qui conduise à un résultat équitable et l'équité va se substituer à l'égalité.

En matière d'accès aux formations universitaires, la procédure de sélection est considérée comme respectant le principe d'égalité, à condition que les candidats soient traités de manière égale, ce que le juge administratif contrôle. En revanche, le problème devient dirimant lorsque la loi proscrie de procéder à une telle sélection, alors que le nombre de candidatures est important. C'est notamment le cas de l'article 14 de la loi du 26 janvier 1984 *relative à l'enseignement supérieur* aux termes duquel «*les dispositions relatives à la répartition entre les établissements et les formations excluent toute sélection*». L'administration scolaire ou universitaire peut refuser l'accès à un établissement lorsqu'il n'y a plus de places disponibles, mais le refus ne peut être fondé sur une sélection qualitative. Le rejet très fort par la conscience collective de cette procédure du choix aléatoire renvoie aux débats fondateurs de la philosophie du Droit occidental. La position d'Aristote selon laquelle, dans certaines circonstances, l'équité traduit mieux l'exigence de justice que l'égalité, est revendiquée par la conscience moderne. L'équité consiste en l'occurrence à définir des critères de choix objectifs, de nature scientifiques ou personnels, permettant d'affiner et, en quelque sorte d'humaniser, de personnaliser l'universalisme et l'absolutisme de l'égalité.

2) Egalité et identité.

La Révolution française a renversé l'inégalité entre les hommes pour créer un individu-citoyen délivré de toute appartenance collective (les ordres, les corporations), et dont la liberté est assurée par la fin des privilèges. Ainsi, la résolution du problème de la liberté par l'intervention du principe d'égalité des citoyens devant la loi est une pensée fondatrice de la Révolution de 1789. L'ordre juridique féodal est rejeté, l'unité du peuple français dont la volonté est une, est affirmée. Cette construction protège contre les divisions de la société en corps, classes ou ordres juridiquement inégaux, mais ne suffit pas à protéger contre l'arbitraire individuel. La contrepartie de l'unité du peuple est l'universalité du citoyen, laquelle s'exprime par l'égalité devant la loi. La décision du Conseil constitutionnel du 9 mai 1991 sur le statut de la Corse rappelle cette conception en considérant «*la mention faite par le législateur du peuple corse, composante du peuple français est contraire à la Constitution, laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion*». Elle est prolongée par une décision du 15 juin 1999 dans laquelle, saisi par le Président de la République de la conformité à la Constitution de la Charte européenne de protection des langues régionales et minoritaires, ce même juge conclut que cette dernière «*porte atteinte aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français*».

Ainsi, un Droit est-il reconnu à des individus non pas en tant qu'ils appartiennent à une communauté particulière mais en tant que le principe d'égalité garantit à ces citoyens la même protection de la loi qu'à tous les autres citoyens.

B) L'égalité des chances

L'égalité des chances se développe tout particulièrement sur le terrain de l'équité (1) et sur celui de la parité (2).

1) Egalité et équité.

L'équité ne s'oppose pas à l'égalité, elle suppose au contraire des critères plus exigeants.

La France connaît des discriminations positives qui vont plus loin que l'«*affirmative action*» car leur objet même est de réduire les inégalités de fait et pas seulement de tenir compte de

différences de situations de toute nature. Le Conseil d'Etat a définitivement abandonné sa conception traditionnelle selon laquelle l'égalité des usagers devant le service public s'opposait à une différenciation des tarifs en fonction des revenus des parents (CE Sect. 26 avril 1985, *Ville de Tarbes*) dans deux arrêts de 1997 dans lesquels le juge administratif s'attache d'une part, aux différences de situation objectives, appréciables et en rapport avec l'objet du service public concerné, d'autre part aux nécessités d'intérêt général (CE Sect. 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers*, et du même juge et du même jour, *Commune de Nanterre*). Le Haut Juge dénonce toutefois la dérive vers une systématisation des discriminations positives en estimant que la multiplication des avantages consentis à la Corse a fini par rompre l'égalité des citoyens devant les charges publiques (avis CE Ass. 7 novembre 1996).

Le législateur intervient aussi en matière de discriminations positives comme avec la loi «montagne» du 9 janvier 1985 et la loi «littoral» du 3 janvier 1986 qui instaurent des mesures de protection de l'environnement spécifiques à ces zones. Même la Constitution de 1958 comprend cette pratique en disposant par son article 73 que «*Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière*», et par son article 74 que les territoires d'outre-mer peuvent être dotés d'une «*organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres*». La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie répond aussi à cette dimension d'équité avec des conditions particulières réservées aux habitants du territoire en matière d'emploi et de conditions de vote.

La discrimination positive est une catégorie particulière de discrimination justifiée, mise en œuvre par une politique volontariste et dont l'objectif est la réduction d'une inégalité.

2) Egalité et parité.

Devant les inégalités persistantes, certaines législations européennes ont mis en place des dispositions favorisant cette égalité des résultats, comme le «*Land*» de Brême fixant une priorité d'embauche aux femmes. La Cour de justice des Communautés européennes s'est opposée à cette législation nationale en censurant l'automatisme de la discrimination en faveur des femmes (CJCE 17 octobre 1995, *Kalanke c/ Land de Brême*). La Cour de Luxembourg a ainsi rejeté la conception américaine des discriminations positives au nom de laquelle l'égalité des résultats peut se substituer à l'égalité des chances (on retrouve un raisonnement comparable concernant la Cour européenne des droits de l'homme avec un arrêt en date du 21 février 1997, *Van Raalte*). Précisons toutefois que dans un arrêt du 11 novembre 1997 (*H.Marschall c/ Land Nordrhein*), la Cour de Luxembourg confirme bien la condamnation du caractère inconditionnel et absolu de la priorité accordée aux femmes mais reconnaît aussi la légalité des atteintes proportionnées au principe d'égalité de traitement. Le traité sur l'Union consacre au demeurant cette faculté dans son article 141-4, tout comme la Charte des droits fondamentaux de l'Union du 14 octobre 2000 (article 23).

Cette question connaît un regain en France avec l'introduction de la parité femmes- hommes dans les candidatures aux élections politiques (révision constitutionnelle du 8 juillet 1999). À l'issue des élections municipales des 11 et 18 mars 2001, en métropole, le nombre d'élus dans les conseils municipaux est passé de 22% à 47,5%, quarante quatre femmes ont pris la tête de ville de plus de quinze mille habitants, quatre celle de villes de plus de cent mille habitants.

Sujet corrigé en octobre 2002

© Copyright ISP