Tous droits réservés

DROIT PUBLIC DES AFFAIRES

Séance 4 - L'organisation administrative dans le domaine économique

I. L'Administration économique nationale 3

A) Les institutions classiques à compétence économique générale 3

1) *Le pouvoir exécutif* 3

2) *Le pouvoir législatif* 4

B) Les institutions classiques à compétences économiques spéciales 5

1) *Le ministre de l'Economie* 5

2) *La Banque de France* 5

C) Les autorités administratives ou publiques indépendantes 7

II. L'Administration économique locale 8

A) Déconcentration de l'action publique en matière économique 8

B) Décentralisation de l'action publique en matière économique 9

1) *L'action régionale* 9

2) *L'action départementale* 9

3) *Les limites de l'action locale* 10

III. Les organismes encadrant spécifiquement des professions 10

A) Les chambres professionnelles 10

1) *Statut juridique des chambres professionnelles* 11

2) *Organisation et rôle des chambres professionnelles* 12

3) *Financement des chambres de commerce et d'industrie* 12

B) Les ordres professionnels 13

1) Statut des ordres professionnels 13

2) Missions des ordres professionnels 14

Les institutions agissant en matière économique sont très **hétéroclites**. Certaines sont des institutions publiques, d'autres privées et quelques-unes ont un statut *sui generis*.

Parmi elles, certaines ont la personnalité juridique et d'autres en sont dénuées, certaines ont un pouvoir de décision et d'autres se limitent à un rôle consultatif ou de contrôle.

Enfin, la majorité possède un champ d'application nationale **(I)** bien que les acteurs locaux soient de plus en plus présents dans ce domaine **(II)**. Dans ce paysage administratif il ne faut pas oublier non plus les organismes à vocations professionnelle **(IV)**.

I. L'Administration économique nationale

L'Administration économique nationale regroupe :

- Les institutions classiques à compétence économique générale **(A)**.
- Les institutions classiques à compétence économique spéciale **(B)**.
- Les autorités administratives ou publiques indépendantes **(C)**.

A) Les institutions classiques à compétence économique générale

1) Le pouvoir exécutif

> **À retenir :** **Le pouvoir exécutif constitue l'essentiel de l'action publique en matière économique.**

a) Le président de la République

Le président de la République détient un rôle prééminent dans les institutions de la Ve République, rôle qui dépasse ce que le texte constitutionnel implique. **En matière économique, les choix fondamentaux relèvent de lui et sont exposés par lui.**

Quand la majorité parlementaire et présidentielle coïncident, la prééminence du président peut s'exercer pleinement. Juridiquement ce rôle se manifeste **par la signature des actes délibérés en conseil des ministres et par la nomination des hauts fonctionnaires et des dirigeants des grandes entreprises publiques** (**art. 13 C°**).

b) Le gouvernement

Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation en vertu de **l'article 20 de la Constitution** et le Premier ministre dirige l'action du gouvernement.

Il revient au gouvernement, sous la direction du Premier ministre, de déterminer et conduire la politique économique générale. Juridiquement ce rôle se traduit **par la signature des décrets non délibérés en conseils des ministres et des contre seings des autres décrets**.

Certains organismes sont rattachés au Premier ministre et permettent d'exercer une compétence économique. **On retrouve notamment :**

- **Le commissariat général à la stratégie devenu depuis 2013 France stratégie** : organe ayant a pour objectif de concourir à la détermination des grandes orientations pour l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long terme de son développement économique, social, culturel et environnemental, ainsi qu'à la préparation des réformes.
- **Le conseil d'analyse économique** : organe consultatif créé **en 1997** pour l'établissement de rapports sur les principaux problèmes économiques.

2) Le pouvoir législatif

En vertu de **l'article 34 de la Constitution**, le pouvoir législatif peut voter des lois dans les domaines suivants :

- La fixation de l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.

- Le régime d'émission de la monnaie.
- La création de catégories d'établissements publics dont les EPIC.
- Les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé (privatisations).
- Les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales.

Pour aller plus loin : Au vote de la loi, peuvent s'ajouter des missions d'information ainsi que des commissions d'enquête parlementaires.

B) Les institutions classiques à compétences économiques spéciales

1) Le ministre de l'Économie

Le ministre de l'Économie ne dispose pas de pouvoir règlementaire général mais s'est vu attribuer des pouvoirs : **fixation des prix, contrôle de concentration d'entreprises, commercialisation de produits, etc**.

Ce ministère est structuré autour de **directions générales :** direction de la législation fiscale, direction générale des finances publiques, direction générale des douanes et droits indirects, direction générale du trésor, etc.

2) La Banque de France

La Banque de France était une institution de capital privé lors de sa création **en 1800** sous le Consulat, puis elle est devenue propriété de l'État **en 1946** lors de sa nationalisation par Charles de Gaulle.

À retenir : **Elle est aujourd'hui une personne morale publique *sui generis* indépendante, régie par les dispositions du code monétaire et financier.**

L'article L141-1 du Code monétaire et financier précise que la Banque de France fait partie intégrant **du Système européen de banques centrales appelé Eurosystème** en vertu du TFUE. L'Eurosystème défini et met en œuvre la politique monétaire unique de tous les pays ayant adopté l'euro. Il se compose de la Banque centrale européenne (BCE), instituée **en 1998**, et des banques centrales nationales (BCN) des pays ayant adopté l'euro, dont la Banque de France. **On dit parfois que l'Eurosytème est un système fédéral**.

Dans ce cadre, l'objectif principal de la Banque de France est d'assurer la **stabilité des prix** (1re mission). Elle est d'ailleurs le premier imprimeur de billets en euros en tant que garant de la monnaie.

En matière de **stratégie monétaire** (2e mission), elle participe aussi activement à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique monétaire anticrise, surtout depuis la crise sanitaire.

Elle apporte enfin son **soutien à la politique économique du Gouvernement et plus largement aux citoyens** (3e mission).

Exemple : Par exemple, 400 milliards d'euros ont été injectés en 2020 par la Banque de France pour inciter les banques à accorder des crédits aux entreprises et aux particuliers (dont les prêts garantis par l'État)

C) Les autorités administratives ou publiques indépendantes

La **loi du 20 janvier 2017** a restreint le nombre des autorités administratives indépendantes (AAI) et créé, au sein de cette catégorie, des autorités publiques indépendantes (API). **On est ainsi passé d'une quarantaine d'AAI à 26.**

> À retenir : **Parmi les API à but économique on retrouve l'Autorité des Marchés Financiers (AMF) et parmi les AAI on retrouve l'Autorité de la concurrence (AC).**

Les AAI et API sont créées sous une forme particulière qui les distingue des services hiérarchisés de l'Administration traditionnelle et ne subissent **pas de contrôle de tutelle ou de contrôle hiérarchique**. Elles permettent d'éviter une intervention directe de l'Administration classique de l'État, jugée inopportune dans les secteurs sensibles (communications, informatiques, concurrence, marché financier).

Elles correspondent à la recherche d'une **action plus souple qu'un service direct de l'État**. En effet, elles ne consistent pas seulement à réglementer mais aussi à réguler l'économie, en utilisant des pouvoirs juridiques classique (sanction, décision exécutoire) et des modes d'expressions plus souples tels que les avis, observations, investigations, recommandations.

Les autorités indépendantes sont enfin des **organes collégiaux** composés de membres indépendants de l'Administration centrale de l'Etat comme de hauts fonctionnaires/ parlementaires/ personnes ad-hoc.

Attention : **Pour autant, bien qu'indépendantes les AAI sont liées budgétairement à un ministère. Leur budget est inscrit au budget général du ministère ayant la compétence la plus proche de leur domaine d'intervention. Il en va différemment pour celles qui, telle l'Autorité des marchés financiers (AMF), se sont vu reconnaître la personnalité morale et bénéficient donc d'une autonomie financière (seules les API sont dotées de cette personnalité).**

II. L'Administration économique locale

L'action publique économique au niveau local est dans une certaine mesure à la fois **déconcentrée et décentralisée**. Déconcentrée grâce aux préfets qui représentant un prolongement de l'État **(A)** et décentralisée grâce aux collectivités territoriales **(B)**.

A) Déconcentration de l'action publique en matière économique

À retenir : **Les préfets de département et de région ont vocation à user des pouvoirs généraux dont ils disposent au nom de l'État, dans les départements et régions au profit du développement économique de leur territoire.**

Ils doivent être consultés sur toute demande d'aide instruite par les services de l'État visant à faciliter une opération d'investissement, de développement ou de restructuration d'une entreprise. Les préfets président le **comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises,** dont le but est de mettre en œuvre des mesures industrielles, sociales et financières pour assurer le redressement des entreprises, le maintien des emplois et leur contribution au développement économique.

B) Décentralisation de l'action publique en matière économique

Les CT concourent avec l'État au développement économique (**art. L1111-2 CGCT**). **On évalue à environ 6 milliards d'euros dont 2 milliards de subventions pour les entreprises privées, le montant consacré annuellement par les collectivités territoriales en faveur du développement économique**.

Le but est de protéger les intérêts économiques et sociaux de la population en apportant des aides aux entreprises en difficulté et de maintenir les services publics nécessaire en matière rurale. Enfin, **au niveau local 70% de l'investissement public provient des collectivités territoriales**.

1) L'action régionale

La région joue un rôle prépondérant en matière économique. En vertu de **l'article L4251 du CGCT** « la région est la collectivité territoriale responsable sur son territoire de la définition en matière de développement économique ». Elle gère les **infrastructures** (ports, aérodrome, aménagement du territoire et formations professionnelles). L'existence d'un **conseil économique, social et environnemental régional** permet la représentation des forces économiques de la région dans un organe consultatif.

2) L'action départementale

Au niveau du département, ce dernier a des compétences **en matière de voirie, d'équipement, de gestion des ports et de commerc**e.

3) Les limites de l'action locale

Attention : **L'action économique locale connait des limites : Certaines sont de nature financière notamment concernant l'autonomie financière des collectivités territoriales mais aussi au regard de la réalité du financement par l'État des transferts de compétences. L'action locale ne doit pas porter atteinte aux différents principes qui s'imposent à l'intervention des pouvoirs publics dans l'économie : respect de la liberté du commerce et de l'industrie, liberté d'entreprendre, droit de propriété et le principe d'égalité.**

III. Les organismes encadrant spécifiquement des professions

Plusieurs organismes visent à encadrer spécifiquement certaines professions ou certains marchés **pour assurer un meilleur contrôle des opérateurs privés**. Cette multiplication des organismes à vocation professionnelle se retrouve dans de nombreuses activités.

Les principaux organismes sont :

- Les chambres professionnelles **(A)**.
- Les ordres professionnels **(B)**.

A) Les chambres professionnelles

À retenir : **Les chambres professionnelles (parfois appelées chambres consulaires) sont des établissements publics de l'État créés pour assurer l'organisation de tout un ensemble de professions ou d'activités et non une seule profession.**

En France, les trois catégories de chambres sont :

- Les chambres de commerce et d'industrie.
- Les chambres des métiers et de l'artisanat.
- Les chambres d'agriculture.

1) Statut juridique des chambres professionnelles

La question s'est cependant posée de savoir s'il s'agissait d'établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) ou d'établissement publics administratifs (EPA). La **loi du 8 août 1994** les qualifie explicitement **d'établissements publics « économiques »** mais ne tranche pas entre EPIC et EPA.

Le tribunal des conflits est venu nuancer par la suite **la loi de 1994** dans sa décision : **TC, 18 décembre 1995, *Préfet de la région Ile de France***. Dès lors, pour le tribunal des conflits les chambres sont **des établissements publics « économiques » mais elles restent des EPA dont seulement certains services peuvent avoir le caractère d'industriel et commercial**.

> **À retenir :** **Cette qualification d'EPA, sous tutelle de l'Etat, est depuis consacrée légalement : article L710-1 du code de commerce pour les chambres de commerce et d'industrie, article 5-1 du code de l'artisanat pour les chambres des métiers et de l'artisanat et article 510-1 de code rural et de la pêche maritime pour les chambres d'agriculture.**

En tant qu'EPA, les chambres professionnelles disposent de la personnalité morale, d'un patrimoine propre et recouvrent des services institués en leur sein qui sont dotés d'une certaine autonomie de gestion : **CE, 1 juillet 1960, *Assemblée permanente des chambres d'agriculture***.

2) Organisation et rôle des chambres professionnelles

Les trois catégories de chambres professionnelles rassemblent des professions qui correspondent à leur intitulé. Elles sont **gérées par des professionnels élus par leurs pairs**, même si ce sont des établissements publics sous tutelle de l'État.

Elles existent à l'échelle intercommunale, départementale et régionale mais sont aussi organisées **en réseau**. Concernant les chambres de commerce et d'industrie, le réseau national est appelé **CCI France**.

Chacune des 122 chambre de commerce et de l'industrie du réseau national (quelle que soit son échelle) assure trois missions principales :

- **Une fonction de représentation** des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics ou des autorités étrangères sans préjudice des missions de représentation conférés aux organismes professionnels et des missions menées par les collectivités territoriales.
- **Une contribution au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires** ainsi qu'un soutien aux entreprises (création/ reprise d'entreprise). Environ 450 000 entreprises sont ainsi soutenues en France.
- **Une mission en faveur de la formation professionnelle initiale ou continue**, notamment grâce aux établissements publics et privés d'enseignement qu'elle créée, gère, finance (ex : école de commerce). Environ 500 00 personnes sont ainsi formées en France.

3) Financement des chambres de commerce et d'industrie

Le financement des chambres de commerce et d'industrie est assuré par :

- La taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie (TCCI) composée de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE) et de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE).
- Les recettes provenant de leurs activités propres de formation ou de conseil.

- La gestion d'équipements comme les ports et les aéroports.
- Et de toutes les autres ressources prévues à **l'article L710-1 du Code de commerce**.

B) Les ordres professionnels

1) Statut des ordres professionnels

Les ordres professionnels sont les héritiers des corporations de l'Ancien régime. Contrairement aux chambres professionnelles, ils encadrent **une seule profession en particulier**.

Exemple : Aujourd'hui, les principaux ordres des professions libérales sont ceux : des médecins (**art. L.381 et s. du Code de la santé publique**), des chirurgiens-dentistes (**art. L.429 et s. du même Code**), des sage-femmes (**art. L.444 et s. du même Code**), des vétérinaires (loi du 28 août 1947), des experts-comptables (**loi du 8 août 1994**), des architectes (**décret du 18 décembre 1977**), des géomètres-experts (**loi du 28 juin 1994**), des avocats, huissiers, etc.

Tous les membres d'une profession peuvent être forcés d'adhérer à l'ordre professionnel sans que cela aille à l'encontre de la liberté d'association prévue à **l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme**. C'est ce que confirme le Conseil d'Etat dans sa décision : **CE, 12 octobre 2006, *Mr. Pic*.**

À retenir : **Concernant leur statut juridique, il n'existe pas de loi générale. Chaque ordre est régi par un texte spécifique.**

Toutefois, ce sont tous des personnes morales de droit privé qui exercent une mission de service public : **CE, 2 avril 1943, *Bouguen***.

2) Missions des ordres professionnels

Les ordres professionnels présentent deux missions de service public principales qu'ils exercent grâce à des prérogatives de puissance publique.

a) Mission réglementaire

Les ordres professionnels édictent des actes concernant la règlementation de l'accès de la profession, l'édiction des règles d'organisation et de fonctionnement internes, la contribution à la formation professionnelle et la représentation de la profession. Les actes édictés par les ordres professionnels dans le cadre de leur compétence réglementaire ont **un caractère administratif**.

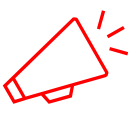
Pour aller plus loin : Ces actes peuvent donc être contestés devant le juge de l'excès de pouvoir dès lors que le requérant a un intérêt à agir.

b) Pouvoir disciplinaire

Les ordres professionnels peuvent sanctionner **leurs membres**.

À retenir : **Seules peuvent être prononcées les sanctions disciplinaires prévues par leurs textes constitutifs : avertissement ou réprimande, blâme, suspension, radiation du tableau, etc.**

Les juridictions des ordres professionnels, appelées les **juridictions ordinales**, agissent alors comme juridiction administrative spécialisées dont les décisions sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État : **CE, 2 février 1945, *Moineau***.



Attention : **Par exception, les décisions de la juridiction ordinale de l'ordre des avocats sont rattachées à l'ordre juridictionnel judiciaire et sont donc susceptibles de recours devant la Cour de cassation.**